

MASTER'S THESIS

De impact van de jurisprudentiële omtrent het vertrouwensbeginsel op de interpretatie van het legaliteitsbeginsel

Een analyse van de rechtspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State omtrent het toekennen van een beroep op het vertrouwensbeginsel en de invloed van de ontwikkelingen op de interpretatie van het legaliteitsbeginsel.

van Gorkom, M.C.

Award date:
2021

Awarding institution:
Department of Public Law

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain.
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

pure-support@ou.nl

providing details and we will investigate your claim.

Downloaded from <https://research.ou.nl/> on date: 05. May. 2023

Open Universiteit
www.ou.nl



De impact van de jurisprudentielijn omtrent het vertrouwensbeginsel op de interpretatie van het legaliteitsbeginsel

Een analyse van de rechtspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State omtrent het toekennen van een beroep op het vertrouwensbeginsel en de invloed van de ontwikkelingen op de interpretatie van het legaliteitsbeginsel.

Naam:	M.C. van Gorkom
Studentnummer:	852159843
Naam begeleider:	Dhr. mr. dr. S.D.P. Kole
Naam examinerator:	Mw. mr. B. Aarrass
Aantal woorden:	12750
Inleverdatum:	15-3-2021

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 – Inleiding.....	3
1.1 Probleemstelling en onderzoeksvragen	3
1.2 Methodologie en afbakening van het onderzoek.....	4
1.3 Leeswijzer.....	5
Hoofdstuk 2 –Theoretisch kader omtrent het legaliteitsbeginsel binnen het bestuursrecht	6
2.1 Inleiding.....	6
2.2 De rol van het legaliteitsbeginsel binnen de Nederlandse rechtsstaat	6
2.3 De ontwikkelingsgeschiedenis van het legaliteitsbeginsel vanaf de eerste Grondwet	8
2.3.1 De bevoegdheid van de regering.....	8
2.3.2 De bevoegdheid van andere bestuursorganen	9
2.4 Diverse interpretaties van het legaliteitsbeginsel	11
2.4.1 Slechts belastend overheidsoptreden vereist een wettelijke grondslag	12
2.4.2 Interpretaties van het legaliteitsbeginsel waarbij niet slechts voor belastend overheidsoptreden een wettelijke grondslag vereist is	13
2.4.3 Raison d’État	14
2.5 Conclusie	14
Hoofdstuk 3 – Theoretisch kader omtrent het vertrouwensbeginsel en de ontwikkeling van het toetsingskader in de jurisprudentie	17
3.1 Inleiding.....	17
3.2 De plaats van het vertrouwensbeginsel binnen het bestuursrecht	17
3.2.1 Onderverdeling van algemene beginselen van behoorlijk bestuur.....	17
3.2.2 Keuze voor (non-)codificatie.....	18
3.3 Ontwikkeling van het toetsingskader voor een beroep op het vertrouwensbeginsel tot aan de uitspraak Amsterdamse dakopbouw.....	19
3.3.1 Het toetsingskader in de periode 1999-2005	20
3.3.2 Het toetsingskader in de periode 2005-2010.....	21
3.3.3 Het toetsingskader in de periode 2010 – 2015	22
3.3.4 Het toetsingskader in de periode 2015-uitspraak Amsterdamse dakopbouw.....	23
3.4 De conclusie van advocaat-generaal Wattel en de uitspraak Amsterdamse dakopbouw.....	24
3.4.1 De bevindingen van advocaat-generaal Wattel omtrent het toetsingskader.....	25
3.4.2 De gewenste risicoverdeling	25

3.4.3	Uitspraak van de Afdeling in navolging van de conclusie van advocaat-generaal Wattel.....	26
3.4.4	Stap 1 - Toezegging.....	27
3.4.5	Stap 2 - Toerekening van de toezegging aan het bevoegde bestuursorgaan	27
3.4.6	Stap 3 - Belangenafweging	27
3.4.7	Uitkomst in de uitspraak Amsterdamse dakopbouw.....	28
3.5	De toepassing van het vernieuwde toetsingskader in de jurisprudentie na de uitspraak Amsterdamse Dakopbouw (tot aan november 2020)	28
3.6	Conclusie	29
Hoofdstuk 4 – De invloed van de toetsingskaders (voor en na de uitspraak <i>Amsterdamse dakopbouw</i>) op de interpretatie van het legaliteitsbeginsel		31
4.1	Inleiding.....	31
4.2	Verschillende soorten overheidsoptredens en de benodigde bevoegdheidsgrondslag in de wet.....	31
4.3	De situatie omtrent de interpretatie van het legaliteitsbeginsel in de periode voorafgaand aan de uitspraak Amsterdamse dakopbouw.....	32
4.3.1	De situatie in de periode 1999-2005	33
4.3.2	De situatie in de periode 2005-2010	33
4.3.3	De situatie in de periode 2010-2015	34
4.3.4	De situatie in de periode 2015-2019 (tot de uitspraak Amsterdamse dakopbouw)	35
4.4	De situatie omtrent de interpretatie van het legaliteitsbeginsel in de periode vanaf de uitspraak Amsterdamse dakopbouw	36
4.5	Conclusie	39
Hoofdstuk 5 Conclusie en aanbeveling.....		41
5.1	Conclusie	41
5.2	Aanbeveling.....	43
Literatuurlijst		45
Jurisprudentielijst		48

Hoofdstuk 1 – Inleiding

1.1 Probleemstelling en onderzoeksvragen

In alle democratische samenlevingen is het uitgangspunt dat wanneer de overheid gerechtvaardigd vertrouwen heeft gewekt bij de burger, een beroep hierop waar mogelijk gehonoreerd dient te worden.¹ Binnen het Nederlandse omgevingsrecht wordt door de burger regelmatig een beroep gedaan op het vertrouwensbeginsel.² Bij een beroep op het vertrouwensbeginsel kan spanning ontstaan tussen de verwachting van de burger en de juridische werkelijkheid. Een voorbeeld hiervan is de volgende situatie: Een inspecteur van de afdeling bouw- en woningtoezicht heeft bij de burger de indruk gewekt dat hij namens het college (het bevoegde bestuursorgaan) een toezegging heeft gedaan. In werkelijkheid heeft het college deze bevoegdheid niet gedelegeerd of gemandateerd aan de inspecteur van de afdeling bouw- en woningtoezicht, waardoor hij onbevoegd is voor het doen van de toezegging. De juridische werkelijkheid was lange tijd zo dat alleen daartoe bevoegde personen een bestuursorgaan konden binden aan een toezegging. De bevoegdheid om toezeggingen aan een burger te doen kan onder andere worden verkregen op basis van delegatie of mandaat door het bevoegde bestuursorgaan. Door de mogelijkheid dat onbevoegde personen het bestuursorgaan kunnen binden uit te sluiten, wordt de strikte bevoegdheidsleer aangehouden. Dit betekent voor de opvatting van het legaliteitsbeginsel dat ieder overheidsoptreden waarbij de rechtspositie van de burger in het geding is, een wettelijke bevoegdheidsgrondslag vereist. Het vereiste van de wettelijke bevoegdheidsgrondslag geldt dus niet alleen voor belastend overheidsoptreden zoals het opleggen van een verbod of gebod, maar ook voor begunstigend overheidsoptreden zoals het verlenen van een vergunning.

In de uitspraak *Overbetuwse paardenbak* heeft de Afdeling geoordeeld dat een burger ook gerechtvaardigd mag vertrouwen op een toezegging indien deze gedaan is door een persoon waarvan hij op goede grond mocht veronderstellen dat deze de opvatting van het bevoegde bestuursorgaan vertolkte.³ Deze toevoeging leidt ertoe dat de bevoegdheidsleer verruimd wordt en daarmee door de Afdeling afstand gedaan wordt van de strikte bevoegdheidsleer. In navolging van de conclusie van advocaat-generaal Wattel, waarin hij pleit voor een beter bestuur en meer burgerperspectief, heeft de Afdeling uitspraak gedaan in de zaak *Amsterdamse*

¹ Concl. staatsraad A-G Wattel 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896, paragraaf 3.1, bij ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694.

² Albers, *Gemeentestem* 2019, p. 772-779.

³ ABRvS 19 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1946, r.o. 6.2 (*Overbetuwse paardenbak*).

dakopbouw.⁴ In deze uitspraak sluit de Afdeling aan bij de verruimde bevoegdheidsleer, zoals deze voor het eerst gepresenteerd werd in de uitspraak Overbetuwse paardenbak. Het is onduidelijk of deze verruiming van de bevoegdheidsleer leidt tot een andere interpretatie van het legaliteitsbeginsel, waarbij slechts voor belastend overheidsoptreden een wettelijke grondslag vereist is.

Het bovenstaande leidt tot de volgende probleemstelling:

‘Heeft de jurisprudentielijn van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State met betrekking tot de uitleg en toepassing van het vertrouwensbeginsel invloed op de interpretatie van het legaliteitsbeginsel?’

De volgende onderzoeksvragen zijn dienstig voor de beantwoording van de probleemstelling:

1. ‘Welke (heersende) opvattingen omtrent de interpretatie van het legaliteitsbeginsel zijn te onderscheiden?’
2. ‘Wat is de inhoud en functie van het vertrouwensbeginsel binnen het bestuursrecht?’
3. ‘Wat is de conclusie omtrent de interpretatie van het legaliteitsbeginsel in de periode voorafgaand aan de uitspraak Amsterdamse dakopbouw van de Afdeling?’
4. ‘Wat is de conclusie omtrent de interpretatie van het legaliteitsbeginsel na de einduitspraak Amsterdamse dakopbouw van de Afdeling?’

1.2 Methodologie en afbakening van het onderzoek

De bovenstaande vragen worden beantwoord aan de hand van literatuur- en jurisprudentieonderzoek. De eerste onderzoeksvraag wordt beantwoord aan de hand van wetenschappelijke literatuur en een analyse van standaarduitspraken. Voor de beantwoording van de tweede onderzoeksvraag wordt eerst een theoretisch kader uiteengezet aan de hand van wetenschappelijke literatuur. Vervolgens wordt aan de hand van jurisprudentieonderzoek de ontwikkeling van het toetsingskader voor een beroep op het vertrouwensbeginsel in kaart gebracht. Gezien de omvang van het aantal relevante uitspraken is gekozen voor een afbakening, alleen de uitspraken van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State in

⁴ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694 (*Amsterdamse dakopbouw*).

de periode 1999 – november 2020 worden onderzocht. Onderzoeksvraag drie en vier hebben dezelfde opzet. Beide vragen worden beantwoord aan de hand van wetenschappelijke literatuur en een analyse van de jurisprudentie die in het kader van de tweede onderzoeksvraag is onderzocht.

1.3 Leeswijzer

De geformuleerde onderzoeksvragen vormen de basis voor de onderzoeksopzet. In hoofdstuk 2 komen de (heersende) opvattingen omtrent de interpretatie van het legaliteitsbeginsel aan bod. Hoofdstuk 3 staat in het teken van de inhoud en functie van het vertrouwensbeginsel binnen het bestuursrecht. Het hoofdstuk vangt aan met een theoretisch kader waarin elementen van het vertrouwensbeginsel worden toegelicht, vervolgens komt de praktische uitwerking van de oude en de nieuwe jurisprudentielijn aan bod. In hoofdstuk 4 staat de interpretatie van het legaliteitsbeginsel in de periode vóór en ná de uitspraak Amsterdamse dakopbouw van de Afdeling centraal. Het onderzoek wordt afgesloten met een conclusie in hoofdstuk 5, waarin een antwoord op de probleemstelling geformuleerd wordt en daarnaast een aanbeveling wordt gedaan.

Hoofdstuk 2 –Theoretisch kader omtrent het legaliteitsbeginsel binnen het bestuursrecht

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de volgende onderzoeksvraag centraal: *‘Welke (heersende) opvattingen omtrent de interpretatie van het legaliteitsbeginsel zijn te onderscheiden?’* In paragraaf 2.2 wordt allereerst ingegaan op de rol van het legaliteitsbeginsel binnen de Nederlandse rechtsstaat. Vervolgens wordt in paragraaf 2.3 de ontwikkelingsgeschiedenis van het legaliteitsbeginsel geschetst. In paragraaf 2.4 worden diverse opvattingen van (gezaghebbende) auteurs toegelicht. Het hoofdstuk wordt in paragraaf 2.5 afgesloten middels een conclusie.

2.2 De rol van het legaliteitsbeginsel binnen de Nederlandse rechtsstaat

In het publiekrecht gaat het om verticale relaties, waarbij de overheid boven de burgers staat. Op basis daarvan is er een ongelijke machtsverdeling tussen de overheid en burgers, waarbij de overheid de mogelijkheid heeft om rechten van burgers te beperken. Het legaliteitsbeginsel heeft als primaire functie machtsmisbruik van de overheid te voorkomen en is gericht op het bevorderen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid. Hoewel het legaliteitsbeginsel een algemeen rechtsbeginsel is en een rol speelt binnen diverse rechtsgebieden, is voor dit onderzoek het bestuursrechtelijke legaliteitsbeginsel van belang. In het kader van het bestuursrechtelijke legaliteitsbeginsel draait het om de bevoegdheid van een bestuursorgaan, waarbij een bestuursorgaan een persoon of college is dat met enig openbaar gezag is bekleed. Binnen het bestuursrecht kan een bestuursorgaan slechts bevoegd zijn tot handelen, indien deze bevoegdheid krachtens een wet of wettelijk voorschrift is toegekend. Zonder een juiste grondslag handelt het bestuursorgaan onbevoegd. Op de vraag of voor iedere bestuurshandeling een bevoegdheid vereist is, wordt nader ingegaan in paragraaf 2.4 van dit onderzoek. Door de vereiste uitdrukkelijke grondslag reikt het legaliteitsbeginsel verder dan het rechtsstaatsbeginsel. Het rechtsstaatsbeginsel houdt namelijk in dat niet alleen de burger, maar ook de overheid conform wettelijke regels dient te handelen.⁵ Op basis van het rechtsstaatsbeginsel is een contra legem toepassing in beginsel dan ook uitgesloten. Een voorbeeld hiervan is dat de Afdeling oordeelt dat een verleende vergunning nooit kan leiden tot een situatie in strijd met de wet.⁶ Gezien de centrale plaats die zowel het legaliteitsbeginsel als het rechtsstaatsbeginsel innemen,

⁵ Van Ommeren, *Ars Aequi* 2010, p. 6-8.

⁶ Zie bijvoorbeeld ABRvS 20 september 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AY8522, r.o. 2.3 en ABRvS 5 september 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB2908, r.o. 2.5.

worden deze door Van Ommeren ook wel hoekstenen van het staats- en bestuursrecht genoemd.⁷

Het bevoegdheidsvereiste staat in verband met de machtenscheiding. Op basis van de leer van de trias politica is de macht in de Nederlandse rechtsstaat verdeeld over de wetgevende macht, de rechtsprekende macht en de uitvoerende macht.⁸ De wetgevende macht, ook wel de formele wetgever, is verantwoordelijk voor de totstandkoming van wetten in formele zin. De formele wetgever bestaat uit de regering (Koning en ministers) en de Staten-Generaal (Eerste Kamer en Tweede Kamer). De uitvoerende macht oefent het feitelijke bestuur van Nederland uit en bestaat op centraal niveau uit de regering. Op decentraal niveau bestaat de uitvoerende macht uit de provincies, waterschappen en de gemeenten (voor dit onderzoek spelen voornamelijk besluiten op gemeentelijk niveau een rol). De rechtsprekende macht is in handen van de rechterlijke instanties en heeft als taak om de praktijk te toetsen aan de wettelijke normen. Nederland kent geen strikte scheiding van de drie machten, onder andere omdat de regering een dubbele rol heeft.⁹ De regering is zowel betrokken bij de wetgevende macht, alsmede bij de uitvoerende macht.¹⁰ Daarnaast heeft de regering een zelfstandige regelgevende bevoegdheid. Op grond van artikel 89 lid 2 Grondwet kan de regering zonder tussenkomst van de formele wetgever algemene maatregelen van bestuur (AMvB) uitvaardigen. Een AMvB is een wettelijk voorschrift (wet in materiële zin) maar geen wet, door het ontbreken van de inspraak van de Staten-Generaal. Ook op basis hiervan is te concluderen dat de regering naast de uitvoerende taak, ook een zelfstandig regelgevende taak heeft. De uitvoerende taak van de regering is te herkennen in de bevoegdheid tot het benoemen en ontslaan van ambtsdragers.¹¹ Deze zelfstandig regelgevende bevoegdheid van de regering is beperkt tot voorschriften die niet door straffen kunnen worden gehandhaafd (artikel 89 lid 2 Grondwet). Indien wel sprake is van een strafdreiging, dient het betreffende voorschrift wél een grondslag in de wet te hebben. In dat geval is slechts de formele wetgever bevoegd tot regelgeving.

Voor een democratische rechtsstaat is de machtenscheiding van groot belang omdat daarmee voorkomen wordt dat één van de instanties alle macht in handen krijgt.¹² Het legaliteitsbeginsel

⁷ Van Ommeren, *Ars Aequi* 2010, p. 6-8.

⁸ 'De Trias Politica in de Nederlandse Grondwet', www.denederlandsegrondwet.nl.

⁹ Kortmann 2009, p. 6.

¹⁰ Zie artikel 81 Grondwet, www.denederlandsegrondwet.nl.

¹¹ Bijvoorbeeld het benoemen van een burgemeester.

¹² Montesquieu (1748) 2006, p. 222.

speelt een belangrijke rol bij de instandhouding van de machtenscheiding. Het bestuursrechtelijke legaliteitsbeginsel houdt in dat een overheidsoptreden moet berusten op een juiste wettelijke grondslag.¹³ De uitvoerende macht heeft hierdoor geen onbeperkte bestuursvrijheid en is gebonden aan de kaders die de wetgevende macht stelt. Vervolgens heeft de rechtsprekende macht een controlefunctie. Zonder het legaliteitsbeginsel zou een bestuursorgaan (onderdeel van de uitvoerende macht) zelf het beleid kunnen bepalen en de wetgevende macht daarbij passeren, dit leidt vervolgens tot een schending van de machtenscheiding.

2.3 De ontwikkelingsgeschiedenis van het legaliteitsbeginsel vanaf de eerste Grondwet

2.3.1 De bevoegdheid van de regering

Aan de Grondwet van 1814 en 1848 ligt de machtenscheiding van de wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht (de trias politica) samen met de wetmatigheid van overheidsbestuur als basisgedachten ten grondslag.¹⁴ Het uitgangspunt is dat de overheid bij de taakuitoefening gebonden is aan het recht en de vrijheden van burgers slechts konden worden beperkt door wettelijke regels.¹⁵ Vanaf de eerste Grondwet uit 1814 tot aan de wijziging in 1848 stond de toepassing van het legaliteitsbeginsel nauwelijks ter discussie. De oorzaak hiervan was dat het beginsel weinig betekende voor de invloed van de Koning. Tot 1848 voerde Koning Willem I een besluitenregering, wat inhield dat hij zichzelf via regelende koninklijke besluiten (sinds 1848 bekend als algemene maatregelen van bestuur) de bevoegdheid toekende tot het ingrijpen in vrijheden van burgers. In 1848 verdween deze mogelijkheid voor de Koning middels de grondwetsherziening, waarbij de Koning de uitvoerende macht werd opgedragen en hij geen regelgevende bevoegdheid meer had. Vanaf dat moment was de Koning (uitvoerende macht) niet langer zelfstandig bevoegd om regels te maken, maar de formele wetgever diende vanaf dat moment betrokken te worden in de procedure omtrent regelgeving.¹⁶

In het Meerenberg-arrest uit 1879 werd deze scheiding tussen de uitvoerende macht en de wetgevende macht bevestigd.¹⁷ De Hoge Raad oordeelde dat een Koning een AMvB alleen kan vaststellen als de formele wetgever (door middel van delegatie) de bevoegdheid heeft

¹³ Over welk overheidsoptreden een grondslag in de wet vereist zijn diverse opvattingen, zie paragraaf 2.4.

¹⁴ Hora Adema, *Idee* 1996, p. 27-29.

¹⁵ Stout 2009, p. 53.

¹⁶ Voermans 2011, p. 17.

¹⁷ Voermans 2011, p. 17.

toegekend.¹⁸ De gevolgen van het Meerenberg-arrest werden omschreven als een bestuurlijke verlamming, omdat een AMvB slechts nog kon worden vastgesteld indien de formele wetgever via delegatie deze bevoegdheid had toegekend aan de Koning. Een nieuwe balans vinden was om die reden wenselijk. Bij de grondwetsherziening van 1887 werd bepaald dat de Koning wel de zelfstandige bevoegdheid tot regelgeving had middels een AMvB, maar dat deze bevoegdheid beperkt werd tot bepalingen die niet door straffen te handhaven waren. Een zelfstandige strafdreiging op grond van een AMvB werd hiermee uitgesloten. De op te leggen straffen konden alleen bij wet geregeld worden, het primaat van deze regelgeving ligt in dat geval bij de formele wetgever (de regering en Staten-Generaal tezamen).¹⁹ Deze ontwikkeling leidde tot een reikwijdte van het legaliteitsbeginsel waarbij voor bestraffend overheidsoptreden een grondslag in de wet (waarbij de formele wetgever betrokken is geweest bij de totstandkoming) vereist was. In deze vorm is het legaliteitsbeginsel tevens te vinden in het huidige artikel 89 lid 2 Grondwet.

2.3.2 De bevoegdheid van andere bestuursorganen

Anders dan de regering hebben overige bestuursorganen geen zelfstandige regelgevende bevoegdheid en dient de bestuursbevoegdheid verkregen te worden krachtens een wettelijk voorschrift. De reikwijdte van het legaliteitsbeginsel, met name voor *welk* overheidsoptreden een wettelijke grondslag is vereist, is verder uitgekristalliseerd in de jurisprudentie, het Fluoriderings-arrest en het Methadonbrief-arrest spelen hierbij een belangrijke rol. In het Fluoriderings-arrest ging het om het besluit van de gemeente Amsterdam om fluoride toe te voegen aan het drinkwater (leidingwater) ter bevordering van de volksgezondheid.²⁰ Op grond van de Waterleidingwet en het daarop gebaseerd Waterleidingbesluit was geen bevoegdheid toegekend voor het toevoegen van fluoride aan het drinkwater. Artikel 4 Waterleidingwet bepaalt dat de eigenaar van een waterleidingbedrijf de verplichting heeft om de levering van deugdelijk drinkwater aan de verbruikers te waarborgen. De Hoge Raad oordeelde dat het toevoegen van fluoride niet kon worden aangemerkt als het waarborgen van deugdelijk drinkwater, waarmee artikel 4 Waterleidingwet niet kon gelden als bevoegdheidsgrondslag voor de handeling.²¹ Echter, door het toevoegen van het fluoride werd geen juridische verplichting opgelegd waarmee de vrijheid van de burgers werd aangetast. De Hoge Raad

¹⁸ HR 13 januari 1879, ECLI:NL:HR:1879:1 (*Het Meerenberg-arrest*).

¹⁹ Voermans 2011, p. 18.

²⁰ HR 22 juni 1973, ECLI:NL:HR:1973:AD2208 (*Fluoriderings-arrest*).

²¹ HR 22 juni 1973, ECLI:NL:HR:1973:AD2208 (*Fluoriderings-arrest*).

oordeelde dat burgers door het besluit van de gemeente Amsterdam praktisch gedwongen werden om fluor tot zich te nemen.²² Deze praktische overheidsdwang werd door de Hoge Raad gelijkgesteld met de juridische dwang door het opleggen van een ge- of verbod.²³ Geconcludeerd kan worden dat aan de hand van het Fluoriderings-arrest, voor lagere overheden (in dit geval de gemeente) geldt dat voor een ingrijpend overheidsoptreden een wettelijke bevoegdheidsgrondslag vereist is.

Het Methadonbrief-arrest is een ander arrest waar de reikwijdte van het legaliteitsbeginsel en dus de benodigde bevoegdheid van bestuursorganen centraal staat en verder vormgegeven wordt. Het gaat in dit arrest om de situatie waarin de Hoofdinspecteur van het Staatstoezicht op de Volksgezondheid een brief heeft gestuurd aan alle artsen en apothekers in Nederland. Artsen werden opgeroepen slechts methadon voor te schrijven, indien in de regio geen gespecialiseerde behandelingsinstelling was of de capaciteit daarvan onvoldoende was. Deze oproep werd door een arts genegeerd. Dit leidde ertoe dat apothekers in de regio door de inspecteur werden verzocht om recepten van de arts die de oproep van de inspecteur negeerde niet langer te accepteren. De brief van de inspecteur kan volgens de Hoge Raad niet worden aangemerkt als een inhoudelijk voorschrift en het verzoek aan de apothekers is in juridische zin geen opgelegde straf voor de huisarts die de oproep van de inspecteur negeerde. Desondanks oordeelde de Hoge Raad dat voor een dergelijk optreden wel een wettelijke basis vereist is.²⁴ De Hoge Raad omschrijft dit als volgt: *“Aan geen wetsbepaling kunnen de Hoofdinspecteurs van het Staatstoezicht op de Volksgezondheid de bevoegdheid ontlenen zelfstandig werkzame artsen bindende voorschriften te geven met betrekking waarop dezen hun praktijk uitoefenen.”*²⁵ Deze overweging kan op twee manieren gelezen worden. Enerzijds kan de brief gezien worden als feitelijke dwang door de overheid, die gelijkgesteld wordt met een juridische verplichting zoals tevens te zien is in het Fluoriderings-arrest. Anderzijds kan gekeken worden naar het oogmerk en het karakter van de brief. Het doel van de Hoofdinspecteur was om middels de brief te normeren. De normen uit de brief worden in dit geval door feitelijke maatregelen gehandhaafd en niet door straffen in juridische zin.²⁶ Bij beide lezingen staat centraal dat het handelen van de Hoofdinspecteur niet berust op een wettelijke grondslag en de Hoofdinspecteur dan ook niet

²² Edeler 2009, p. 251.

²³ Voermans 2011, p. 20.

²⁴ HR 27 juni 1986, ECLI:NL:HR:1986:AC9460 (*Methadonbrief-arrest*).

²⁵ HR 27 juni 1986, ECLI:NL:HR:1986:AC9460 (*Methadonbrief-arrest*).

²⁶ Voermans 2011, p. 21.

bevoegd was tot het opleggen van bindende voorschriften aan de artsen. De handelingen konden dan ook slechts gezien worden als (dringend) advies.

Het Fluoriderings-arrest en het Methadonbrief-arrest hebben met elkaar gemeen dat in beide gevallen de overheid het gedrag van burgers wil sturen. Voor de sturing is geen juridisch bindende verplichting opgelegd (zoals het opleggen van een bestuurlijke boete), maar is er sprake van praktische overheidsdwang. In zowel het Fluoriderings-arrest als het Methadonbrief-arrest gaat het om eenzijdig ‘dirigerend’ optreden van de overheid, de Hoge Raad oordeelt dat hiervoor een wettelijke grondslag vereist is. Zonder bevoegdheid kan een bestuursorgaan geen juridische verplichtingen opleggen, maar ook geen feitelijke dwang uitoefenen. De bevoegdheid kan verkregen worden op grond van de wet (van de formele wetgever), maar, mits het niet gaat om bestraffend optreden, ook in een AMvB (van de regering). In het geval van de wet als bevoegdheidsgrondslag wordt het primaat van de wetgever in beginsel beter gewaarborgd, omdat in het geval van een AMvB als grondslag de uitvoerende macht (regering) een regel heeft gesteld. Echter, het is voor de formele wetgever praktisch onhaalbaar overal in te voorzien. Delegatie biedt dan ook een uitkomst,²⁷ maar leidt mijns inziens tot een minder zuivere machtenscheiding, omdat lagere overheden daar betrokken worden bij het (lagere) regelgevingsproces.

2.4 Diverse interpretaties van het legaliteitsbeginsel

Vanuit de ontwikkelingsgeschiedenis van het legaliteitsbeginsel was het niet altijd duidelijk wie bevoegd was de rechten van burgers te beperken. Tot aan het Meerenberg-arrest was de Koning daartoe bevoegd middels de mogelijkheid beperkende regels te stellen. Het Meerenberg-arrest leidde tot een beperking waarbij slechts de formele wetgever rechten van burgers kon beperken (en op basis van delegatie de Koning). Inmiddels kan de regering wel regels maken en daarmee rechten van burgers beperken, maar deze bevoegdheid kent een beperking wat betreft regels die door straffen gehandhaafd kunnen worden. Wat betreft de bevoegdheid van bestuursorganen zonder zelfstandige regelgevende bevoegdheid, (zoals de regering die wel kent en op basis daarvan tevens de bevoegdheid heeft in te grijpen in rechten van burgers) is het de vraag voor welk handelen een grondslag in wettelijk voorschrift vereist is. Hoewel de Hoge Raad daar in het Fluoriderings-arrest en Methadonbrief-arrest zijn licht over laat schijnen, hebben (gezaghebbende) auteurs zich tevens gebogen over de vraag in welke

²⁷ Van Gestel & Vleugel 2011, p. 39-42.

gevallen een overheidsoptreden een wettelijke grondslag vereist. Dit leidt tot diverse interpretaties van het legaliteitsbeginsel.

2.4.1 Slechts belastend overheidsoptreden vereist een wettelijke grondslag

Vanuit het oogpunt dat het legaliteitsbeginsel de burger beschermt tegen de macht van de overheid en zo de vrijheid van de burgers gewaarborgd wordt, is niet voor ieder overheidsoptreden een wettelijke grondslag vereist. Indien de vrijheid van de burger centraal staat, wordt aanvaard dat slechts voor belastend overheidsoptreden een wettelijke grondslag vereist is. Diverse auteurs hebben zich hierover uitgelaten, met allen een eigen nuancering. Zo stelt Koekkoek dat *“naar huidig inzicht het legaliteitsbeginsel inhoudt dat overheidsoptreden dat eenzijdige verplichtingen oplegt dient te berusten op een wettelijke grondslag.”*²⁸ Volgens Burkens houdt het legaliteitsbeginsel in dat overheidsoptreden waar de burger door gebonden wordt, en daarmee in vrijheden beperkt wordt, een wettelijke grondslag vereist.²⁹ Belifante en De Reede houden vervolgens als interpretatie van het legaliteitsbeginsel aan dat voor iedere met dwang gepaard gaande overheidshandeling, een grondslag in de wet dient te bestaan.³⁰ Van Ommeren vermeldt expliciet het begrip verplichtingen in zijn uitleg van het legaliteitsbeginsel. Bindende bepalingen benoemt hij als verplichtingen die een wettelijke grondslag vereisen, daarbij kan een onderscheid gemaakt worden tussen strafrechtelijk gesanctioneerde verplichtingen, bestuursrechtelijk gesanctioneerde verplichtingen, anderszins gesanctioneerde verplichtingen, ongesanctioneerde verplichtingen en ten slotte feitelijke verplichtingen. Voermans stelt dat de verschillen in de bewoordingen tussen bindend, dwingend en verplichtend voornamelijk taalkundig zijn en hoewel ze opvallend te noemen zijn, wordt er geen verdere betekenis aan verbonden.³¹ Mijns inziens sluiten de bovenstaande opvattingen, ondanks de nuanceverschillen, aan bij de interpretatie van het legaliteitsbeginsel zoals is geformuleerd in het Fluoriderings-arrest en Methadonbrief-arrest. Niet langer is slechts voor bestraffend overheidsoptreden een wettelijke grondslag vereist, zoals bepaald na de grondwetsherziening in 1887, maar ook overige belastende overheidsoptredens vereisen een wettelijke grondslag. De uitleg van Van Ommeren geeft naar mijn mening een uitgebreide weergave van de overheidsoptredens die een wettelijke grondslag behoeven.

²⁸ Koekkoek 2000, p. 395.

²⁹ Burkens e.a.2006, p. 17.

³⁰ Belifante & De Reede 2009, p. 156.

³¹ Voermans 2011, p. 9.

2.4.2 Interpretaties van het legaliteitsbeginsel waarbij niet slechts voor belastend overheidsoptreden een wettelijke grondslag vereist is

Er zijn ook auteurs die een andere interpretatie aanhouden dan dat slechts voor belastend overheidsoptreden een wettelijke grondslag vereist is. Zij stellen juist dat ook voor andere manieren van overheidsoptreden een wettelijke grondslag vereist is. Waar binnen een liberale rechtsstaat het vrijheidsdenken centraal staat en de burger beschermd dient te worden tegen het ingrijpen van de overheid, heeft de ontwikkeling van de sociale rechtsstaat tot een ander gezichtspunt geleid. De overheid heeft een steeds actievere rol aangenomen, de bestuurshandelingen omvatten niet langer slechts belastend overheidsoptreden in het kader waarvan de burger beschermd dient te worden tegen de onbevoegdheid van het bestuursorgaan.³² Het bestuur treedt sinds de ontwikkeling van de sociale verzorgingsstaat ook meer begunstigend op.³³ Auteur Schlössels stelt dat de reikwijdte van het legaliteitsbeginsel dan ook verder moet gaan dan het vereiste van een wettelijke grondslag voor belastend overheidsoptreden.³⁴ Het vereiste dient ook te gelden voor begunstigend overheidsoptreden. Schlössels stelt dat iedere eenzijdige rechtsvorming van het bestuur die invloed heeft op de rechtspositie van een burger, dient te berusten op een wettelijke grondslag. De achterliggende gedachte voor het standpunt van Schlössels is te vinden in het feit dat het legaliteitsbeginsel de basis vormt voor de machtenscheiding, zoals tevens is toegelicht in paragraaf 2.2 van dit onderzoek. Het bestuur als uitvoerende macht is gebonden aan de voorschriften van de wetgevende macht. Deze gebondenheid van het bestuur aan de wetgever draagt tevens bij aan de waarborg van het rechtszekerheidsbeginsel, omdat de burger kan anticiperen op de voorschriften van de wetgever. Dit is ook in het geval van begunstigend overheidsoptreden van belang, bijvoorbeeld in het geval van het verlenen van een vergunning. Voor de aanvrager is het van belang zekerheid te hebben over welke handelingen hij mag uitvoeren, maar ook voor derden is het van belang te kunnen anticiperen op mogelijke vergunningen (bijvoorbeeld wanneer een derde bezwaar wil maken tegen een bepaalde vergunning).

Ook andere auteurs dan Schlössels stellen dat niet slechts belastend overheidsoptreden een wettelijke grondslag vereist. Kortmann stelt dat elk overheidsoptreden moet berusten op een algemene en voor herhaalde toepassing vatbare regel, eventueel via delegatie.³⁵ Het is daarbij

³² Schlössels 1998, p. 112-113.

³³ Tolsma 2008, p. 46-48.

³⁴ Schlössels 1998, p. 112-113.

³⁵ Kortmann 2008, p. 51-52.

niet van belang om *welk* overheidsoptreden het gaat, ook indien het niet om een bindend optreden gaat bestaat dit vereiste volgens hem. De opvatting van Bellekom e.a sluit aan bij die van Kortmann, zij stellen dat alle overheidsbevoegdheden een wettelijke grondslag behoeven. Een verschil tussen beide opvattingen is dat Kortmann de nadruk legt op het daadwerkelijk optreden van de overheid, terwijl Bellekom e.a. de nadruk leggen op de overheidsbevoegdheid.³⁶ Volgens Voermans is dit verschil te verklaren, omdat in het eerste geval niet gekeken wordt naar de algemene bevoegdheid van het bestuursorgaan, maar naar de specifieke handeling.³⁷

2.4.3 Raison d'État

Kortmann is van mening dat wanneer een bestuurshandeling niet gebaseerd is op een wettelijke grondslag, de machtscheiding geschonden wordt. In het verlengde hiervan benoemt Kortmann het risico van een zogenaamde 'raison d'État'. Kortmann omschrijft dit ook wel als 'het doel heiligt de middelen', waarbij argumenten worden aangevoerd om buitenwettelijke bevoegdheden aan te meten aan overheidsambten (bestuursorganen).³⁸ Kortmann benoemt als voorbeeld van een 'raison d'État' een uitspraak van de Afdeling uit 2008.³⁹ In deze zaak heeft de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat bij besluit de verleende toestemming voor commerciële vluchten van en naar Nederland voor de luchtvaartmaatschappij Onur Air tijdelijk opgeschort in het kader van de veiligheid, omdat enkele tekortkomingen waren geconstateerd. Zowel de rechtbank als de Afdeling waren van oordeel dat een wettelijke grondslag ontbrak voor de opschorting van een verleende toestemming om te vliegen. Uiteindelijk oordeelde de Afdeling dat op basis van de afweging van betrokken belangen de Staatssecretaris in redelijkheid tot het vluchtverbod had kunnen komen. In dit geval prevaleerde het algemeen belang (de veiligheid) boven de juiste bevoegdheidsgrondslag van het bestuursorgaan.

2.5 Conclusie

Dit hoofdstuk stond in het teken van de onderzoeksvraag '*Welke (heersende) opvattingen omtrent de interpretatie van het legaliteitsbeginsel zijn te onderscheiden?*' Om een antwoord op deze onderzoeksvraag te geven is eerst de rol en de ontwikkeling van het legaliteitsbeginsel uiteengezet. Het bestuursrechtelijke legaliteitsbeginsel speelt een rol bij relaties tussen burgers en de overheid. Een bestuursorgaan kan slechts bevoegd handelen wanneer deze handeling

³⁶ Bellekom e.a. 2007, p. 15-16.

³⁷ Voermans 2011, p. 10.

³⁸ Kortmann 2009, p. 8.

³⁹ ABRvS 3 september 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BE9687.

berust op een wettelijke grondslag. Door dit bevoegdheidsvereiste gaat het legaliteitsbeginsel verder dan het rechtstaatsbeginsel, wat vereist dat zowel burgers als de overheid conform de wet handelen. Het bevoegdheidsvereiste van het legaliteitsbeginsel staat in verband met de trias politica, waarbij de uitvoerende macht het feitelijk bestuur van Nederland uitoefent, de wetgevende macht verantwoordelijk is voor de totstandkoming van wetten in formele zin en de rechterlijke macht de rechtsprekende functie heeft. In Nederland is geen strikte machtenscheiding te zien, zo heeft de regering zowel een uitvoerende als regelgevende rol. De regering is namelijk bevoegd tot het maken van zelfstandige AMvB, zo lang de voorschriften geen strafbepalingen bevatten. Het legaliteitsbeginsel zorgt ervoor dat de uitvoerende macht gebonden is aan de wetgevende macht en geen volledige bestuursvrijheid heeft. Deze beperking is niet altijd vanzelfsprekend geweest. Tot 1848 voerde Koning Willem I een besluitenregering, waarbij hij door middel van besluiten kon ingrijpen in de rechten van de burgers. Dit kon zonder tussenkomst van een wetgever. Deze mogelijkheid werd ingetrokken en door de verstrekkende gevolgen werd gezocht naar een nieuw evenwicht.⁴⁰ Dat evenwicht is tegenwoordig te vinden in de vorm van een zelfstandige AMvB.

Andere bestuursorganen dan de regering kennen geen zelfstandige regelgevende bevoegdheid. De reikwijdte van het legaliteitsbeginsel in het kader van het optreden van deze bestuursorganen is uitgekristalliseerd in de jurisprudentie. Uit zowel het Fluoriderings-arrest als het Methadonbrief-arrest kan geconcludeerd worden dat voor eenzijdig “dirigerend” optreden van een bestuursorgaan een wettelijke grondslag vereist is. Vanuit de literatuur is het niet eenduidig voor welk overheidsoptreden een wettelijke grondslag vereist is. Vanuit de vrijheidsgedachte voor de burger is het voldoende dat belastend overheidsoptreden berust op een wettelijke grondslag zodat de vrijheid van de burger beschermd wordt. Met deze interpretatie van het legaliteitsbeginsel sluiten onder andere Burkens, Koekkoek, Belifante en Van Ommeren aan bij de opvatting zoals geformuleerd is in het Fluoriderings-arrest en Methadonbrief-arrest.

Andere auteurs pleiten ervoor dat niet alleen belastend overheidsoptreden een wettelijke grondslag vereist. De overheid heeft sinds de ontwikkeling van de sociale verzorgingsstaat een actievere rol aangenomen en treedt steeds vaker begunstigend op. Schlössels stelt dan ook dat voor begunstigend optreden, zoals het verlenen van een vergunning, een wettelijke grondslag vereist is.⁴¹ Kortmann legt veel nadruk op het waarborgen van de trias politica en stelt vanuit

⁴⁰ Voermans 2011, p. 17.

⁴¹ Schlössels 1998, p. 112-113.

dat perspectief dat voor ieder overheidsoptreden een wettelijke grondslag vereist is. Wanneer het legaliteitsbeginsel minder strikt toegepast wordt, bestaat het risico op een ‘raison d’État’, waarbij het legaliteitsbeginsel gepasseerd wordt ten behoeve van het algemeen belang.⁴² Dit leidt vervolgens tot een schending van de machtscheiding, omdat de uitvoerende macht zich niet strikt houdt aan de toegekende bevoegdheden.

⁴² Kortmann 2009, p. 8.

Hoofdstuk 3 – Theoretisch kader omtrent het vertrouwensbeginsel en de ontwikkeling van het toetsingskader in de jurisprudentie

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk behandelt de onderzoeksvraag: *‘Wat is de inhoud en functie van het vertrouwensbeginsel binnen het bestuursrecht?’* In paragraaf 3.2 wordt een theoretisch kader geschetst. Vervolgens wordt in paragraaf 3.3 ingegaan op de ontwikkeling van het toetsingskader voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel, waarbij de periode 1999-29 mei 2019 (tot aan de uitspraak Amsterdamse dakopbouw) chronologisch doorlopen wordt. In paragraaf 3.4 staan de bevindingen van advocaat-generaal Wattel omtrent het vertrouwensbeginsel in de praktijk centraal. Ook wordt de uitspraak Amsterdamse dakopbouw, die in navolging van de conclusie gewezen is, toegelicht. In paragraaf 3.5 wordt ingegaan op de toepassing van het toetsingskader voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel in de periode vanaf de uitspraak Amsterdamse dakopbouw tot aan november 2020. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie in paragraaf 3.6.

3.2 De plaats van het vertrouwensbeginsel binnen het bestuursrecht

Het bestuursrecht betreft de relatie tussen de overheid en burgers, bedrijven of andere private instanties. Het gaat daarbij veelal om een verticale verhouding, waarbij geen sprake is van gelijkwaardige partijen. Om burgers te beschermen tegen de overheid, kent het bestuursrecht een aantal spelregels waar de overheid zich aan dient te houden. Deze spelregels worden algemene beginselen van behoorlijk bestuur genoemd. Het vertrouwensbeginsel behoort hiertoe.

3.2.1 Onderverdeling van algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Naast de functie als norm voor het handelen van een bestuursorgaan, dienen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur als beroepsgrond en vervolgens als toetsingsgrond voor de rechter.⁴³ Dit betekent dat een burger een beroep kan doen op een algemeen beginsel, zo ook op het vertrouwensbeginsel. Het is vervolgens aan de rechter om te beoordelen of dit beroep geslaagd is en gehonoreerd dient te worden.⁴⁴

De algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn te verdelen in formele en materiële beginselen. De formele beginselen zien toe op de totstandkoming van een besluit. Materiële

⁴³ Pennarts 2008, p. 15.

⁴⁴ Wanneer hier sprake van is volgt uit het jurisprudentie-onderzoek, te lezen in paragraaf 3.3, 3.4 en 3.5 van dit onderzoek.

beginselen hebben juist betrekking op de inhoud en uitvoering van een tot stand gekomen besluit. Vervolgens kan een onderverdeling gemaakt worden in geschreven en ongeschreven algemene beginselen. Het vertrouwensbeginsel is een ongeschreven en materieel beginsel, in primaire vorm betekent het vertrouwensbeginsel dat een verwachting, die door een bestuursorgaan is gewekt, zoveel mogelijk nagekomen dient te worden.⁴⁵

3.2.2 Keuze voor (non-)codificatie

In de loop van de jaren zijn algemene beginselen van behoorlijk bestuur concreter geworden en zijn ze deel uit gaan maken van het geldende bestuursrecht, dit houdt in dat de burger een beroep kan doen op de beginselen en deze voor de rechter als toetsingsgrond dienen. In navolging van het rapport van de commissie Wiarda is in 1976 de wet Administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen (wet Arob) in werking getreden, waarmee een beroep tegen vrijwel alle overheidsbeschikkingen werd opgezet middels een bezwaarschriftprocedure.⁴⁶ Hiermee werd tevens de eerste stap gezet om algemene beginselen te laten gelden als beroepsgrond.⁴⁷ In 1994 kwam de wet Arob te vervallen en trad de Algemene wet bestuursrecht (Awb) in werking. Vanaf dat moment startte tevens de codificatie van enkele algemene beginselen in deze wet.⁴⁸ Een complete codificatie van alle algemene beginselen werd door de wetgever niet nagestreefd en het vertrouwensbeginsel bleef ongeschreven. In de literatuur worden verschillende argumenten gegeven voor het niet-codificeren van het vertrouwensbeginsel. De complexiteit van het vertrouwensbeginsel speelt een rol.⁴⁹ Ook een gebrek aan prioriteit en de overbodigheid van de codificatie van het vertrouwensbeginsel worden genoemd.⁵⁰

Verschillende auteurs hebben zich met het vraagstuk van de codificatie van algemene beginselen van behoorlijk bestuur beziggehouden. Over codificatie in het algemeen stellen Ortlep e.a. in hun rapport over het nut en de noodzaak van een algemene codificatie van het bestuursrecht, dat “één van de voornaamste doelstellingen van de wetgever met de Awb is om eenheid te brengen in de verscheidenheid van de vele wetten waarin de rechtsverhouding tussen burger en bestuur wordt vormgegeven en genormeerd.”⁵¹ Codificatie zou in deze context

⁴⁵ Barkhuysen e.a. 2019, p. 683-684.

⁴⁶ Bij de Vaate 2015, p. 31.

⁴⁷ Steenbeek 1979, p. 117.

⁴⁸ Gerards 2010, p. 790-791.

⁴⁹ Gerards 2010, p. 787.

⁵⁰ Barkhuysen e.a. 2019, p. 683-684.

⁵¹ Ortlep e.a. 2014, p. 20-21.

volgens Scheltema ten eerste als voordeel hebben dat door de samenhang van regels de toegankelijkheid tot het recht wordt bevorderd. Daarnaast vergroot, aldus Scheltema, de codificatie de overtuigingskracht van het recht, maar wordt ook de kwaliteit van het recht verbeterd door de systematische benadering die codificatie met zich meebrengt.⁵² Ook Gerards heeft zich over het codificatievraagstuk gebogen. Als eerste benoemt zij het belang van de kenbaarheid, toegankelijkheid en rechtszekerheid, hiermee sluit Gerards aan bij de opvatting van Scheltema.⁵³ Vervolgens stelt Gerards dat codificatie kan bijdragen aan het waarborgen van het primaat van de wet, indien in de rechtspraak een beginsel een andere uitleg heeft gekregen, zou codificatie door de wetgever bijdragen aan de toegankelijkheid en rechtszekerheid, maar ook aan de actualisering van de Awb.⁵⁴ Toch moet men zich volgens Gerards niet blindstaren op het belang van de codificatie van ongeschreven regels. Beginselen die in de jurisprudentie voldoende zijn uitgekristalliseerd en waarbij nauwelijks discussie bestaat over de toepassing in de praktijk, verschaffen voldoende rechtszekerheid. Codificatie heeft in een dergelijk geval geen toegevoegde waarde voor de bestuursrechtelijke praktijk.⁵⁵ Het vertrouwensbeginsel is onderhevig aan ontwikkelingen en daarom mijns inziens niet uitgekristalliseerd in de jurisprudentie.⁵⁶ Desondanks is het naar mijn idee, gezien de complexiteit van het toetsingskader en de bijbehorende belangenafweging, niet wenselijk om het vertrouwensbeginsel te codificeren.

3.3 Ontwikkeling van het toetsingskader voor een beroep op het vertrouwensbeginsel tot aan de uitspraak Amsterdamse dakopbouw

Bij het toetsingskader van het vertrouwensbeginsel staat centraal aan de hand van welke voorwaarden de Afdeling toetst of een beroep op het vertrouwensbeginsel toegekend kan worden. De onderzochte periode, vanaf 1999 tot aan de uitspraak Amsterdamse dakopbouw is verdeeld in vier tijdvakken (1999-2005, 2005-2010, 2010-2015 en 2015-uitspraak Amsterdamse dakopbouw). Per tijdvak is de ontwikkeling van het toetsingskader in kaart gebracht.

⁵² Scheltema 1996, p. 2-7.

⁵³ Scheltema 1996, p. 2-7.

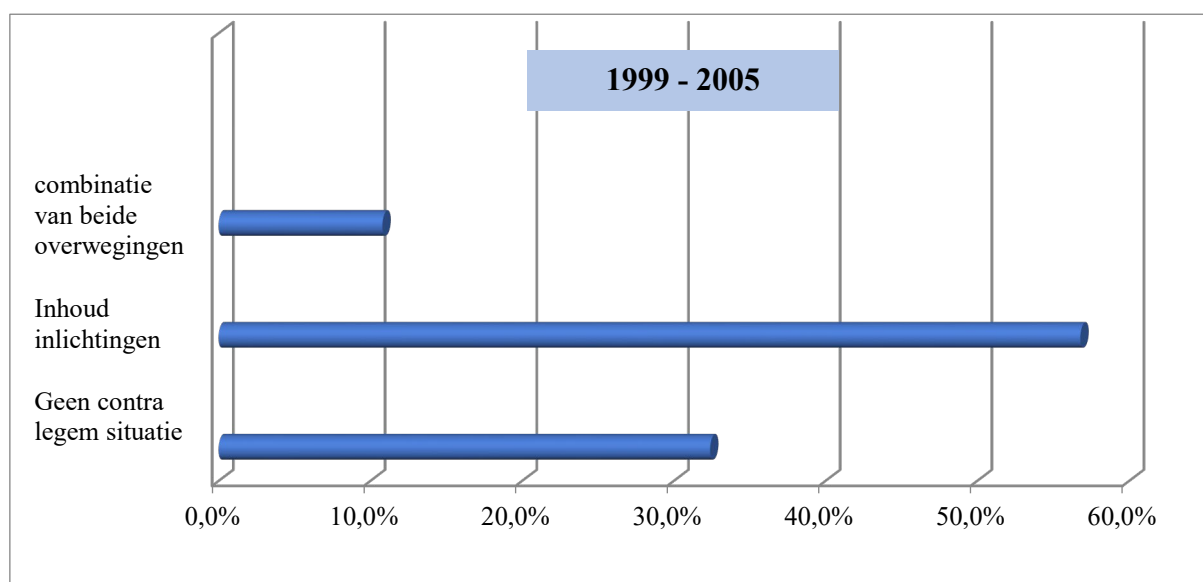
⁵⁴ Gerards 2010, p. 790-791.

⁵⁵ Gerards 2010, p. 790-791.

⁵⁶ Deze ontwikkelingen zijn uiteengezet in paragraaf 3.4 van dit onderzoek.

3.3.1 Het toetsingskader in de periode 1999-2005

In de periode van 1999 tot en met 2004 zijn in totaal 37 uitspraken van de Afdeling relevant voor dit onderzoek. In 21 (57%) van de onderzochte uitspraken is het beroep op het vertrouwensbeginsel afgewezen, omdat naar oordeel van de Afdeling geen sprake was van een toezegging waarmee door het bestuursorgaan een gerechtvaardigd vertrouwen is gewekt bij de burger. In de uitspraak van 8 augustus 2001 heeft de Afdeling voor het eerst een (summier) toetsingskader toegevoegd en overwoog de Afdeling dat er geen gerechtvaardigd vertrouwen is gewekt, omdat het bestuursorgaan geen uitdrukkelijke en ondubbelzinnige onjuiste inlichtingen heeft verstrekt die bij de appellant verwachtingen kunnen hebben gewekt.⁵⁷ In deze periode is regelmatig aandacht voor het rechtsstaatsbeginsel, de Afdeling overweegt namelijk in 12 uitspraken (32%) dat het verlenen van een vergunning nooit kan leiden tot een contra legem situatie, waarbij in strijd met de wet wordt gehandeld. In een viertal (11%) uitspraken heeft de Afdeling aandacht voor zowel de inhoud van de inlichtingen als het rechtsstaatsbeginsel. De Afdeling overweegt in die uitspraken dat niet blijkt dat er sprake is van uitdrukkelijke, ondubbelzinnige en onjuiste inlichting, maar dat indien daar wel sprake van zou zijn geweest, een beroep alsnog zou falen omdat vergunningverlening niet kan leiden tot een handeling in strijd met de wet. De procentuele verdeling van de gronden voor een afwijzing van een beroep op het vertrouwensbeginsel is in figuur 3.1 weergegeven.



Figuur 3.1

⁵⁷

ABRvS 8 augustus 2001, ECLI:NL:RVS:2001:AD3365, r.o. 2.14.

3.3.2 Het toetsingskader in de periode 2005-2010

In de periode 2005-2010 zijn 55 uitspraken van de Afdeling relevant voor dit onderzoek. In 43 (78%) van de uitspraken oordeelt de Afdeling aan de hand van een toetsingskader of een succesvol beroep op het vertrouwensbeginsel gedaan kan worden. Tot aan de uitspraak van 7 december 2005, sluit de Afdeling in de overweging aan bij de periode hiervoor, waarbij de Afdeling overweegt dat het bestuursorgaan geen uitdrukkelijke en ondubbelzinnige onjuiste inlichtingen heeft verstrekt die bij de appellant verwachtingen kunnen hebben gewekt.⁵⁸ In de uitspraak van 7 december 2005 wijzigt de Afdeling het toetsingskader,⁵⁹ de Afdeling overweegt dat voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel aannemelijk gemaakt dient te worden dat er “*namens het dagelijks bestuur concrete toezeggingen zijn gedaan door een daartoe bevoegd persoon waaraan appellant in rechte te honoreren vertrouwen kon ontlelen*”⁶⁰ In een latere uitspraak, op 11 juli 2007, oordeelt de Afdeling dat voldaan is aan dit toetsingskader, omdat het bevoegde bestuursorgaan een eerder gegeven inlichting had overgenomen in de beslissing op bezwaar.⁶¹ Op te merken is dat de Afdeling in de periode 2005 tot 2010 het beroep niet gegrond verklaarde op het moment dat een appellant wist, of had kunnen weten dat het bestuursorgaan geen bevoegdheid tot het nemen van het besluit had.⁶²

Ook in deze periode heeft de Afdeling oog voor het rechtsstaatsbeginsel. In 10 (18%) uitspraken oordeelt de Afdeling dat een beroep op het vertrouwensbeginsel er niet toe kan leiden dat de gevraagde vergunning in strijd met de wet wordt verleend.⁶³ In twee (4%) uitspraken overweegt de Afdeling dat een vergunning nooit in strijd met de wet verleend kan worden, maar dat daarnaast niet aannemelijk is dat namens het college concrete toezeggingen zijn gedaan door een daartoe bevoegd persoon waaraan appellant het in rechte te honoreren vertrouwen kon

⁵⁸ ABRvS 8 augustus 2001, ECLI:NL:RVS:2001:AD3365, r.o. 2.14.

⁵⁹ In de uitspraak ABRvS 7 december 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU7546 wijkt de Afdeling eenmalig af van dit toetsingskader. In plaats van aannemelijk te maken dat er *namens* het college toezeggingen zijn gedaan, overweegt de Afdeling in deze uitspraak dat er aannemelijk gemaakt dient te worden dat er aan het college *toe te rekenen* concrete toezeggingen zijn gedaan.

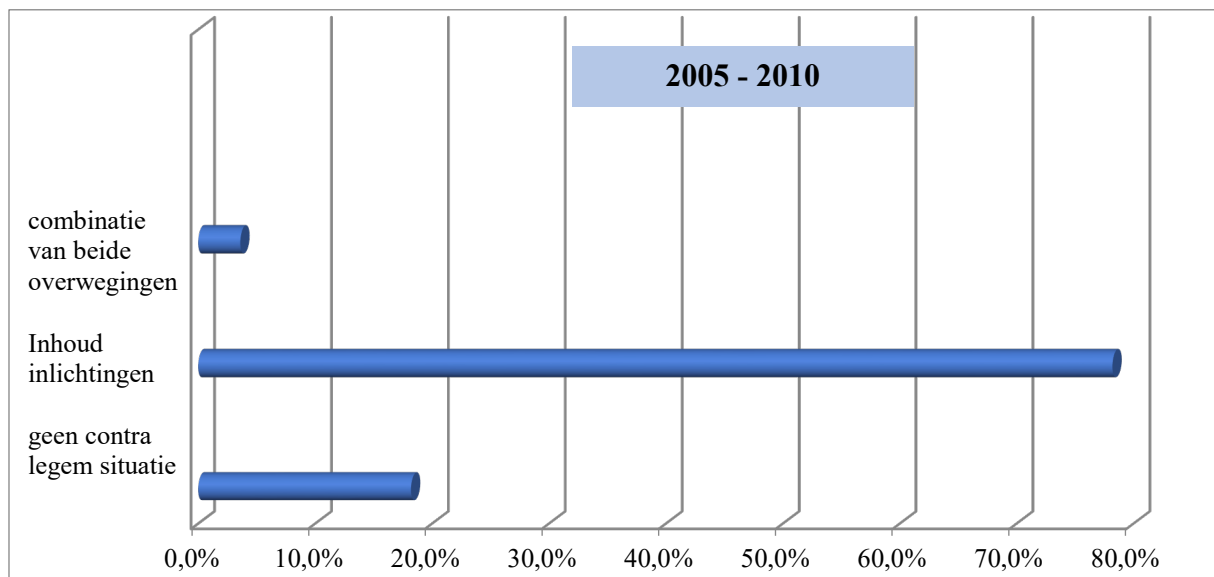
⁶⁰ ABRvS 7 december 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU7546, r.o. 2.4.

⁶¹ ABRvS 11 juli 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA9262, r.o. 2.5.

⁶² ABRvS 20 september 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AY8522, r.o. 2.3 en ABRvS 5 september 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB2908, r.o. 2.5.

⁶³ ABRvS 25 mei 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT6181, r.o. 2.5.

ontlenen.⁶⁴ De procentuele verdeling van de gronden voor een afwijzing van een beroep op het vertrouwensbeginsel is in figuur 3.2 weergegeven.



Figuur 3.2

3.3.3 Het toetsingskader in de periode 2010 – 2015

In de periode 2010-2015 zijn 79 uitspraken van de Afdeling relevant voor dit onderzoek. In 65 (82%) uitspraken houdt de Afdeling een toetsingskader aan om te beoordelen of een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel gedaan kan worden. In de uitspraak van 9 maart 2011 gebruikt de Afdeling de term *namens* in plaats van *toe te rekenen aan*.⁶⁵ Zoals uit de conclusie van advocaat-generaal Wattel blijkt, is het verschil in terminologie rechtens niet relevant. In beide gevallen dient sprake te zijn van delegatie of mandaat.⁶⁶ Vanaf deze uitspraak volgt de Afdeling in het overgrote deel van de uitspraken de formulering “*dat er aan het bestuursorgaan toe te rekenen concrete, ondubbelzinnige toezeggingen zijn gedaan door een daartoe bevoegd persoon, waaraan rechtens te honoreren verwachtingen kunnen worden ontleend.*”⁶⁷ In de periode tot 2015 zijn slechts nuanceverschillen op te merken, waarbij de Afdeling bijvoorbeeld kiest voor slechts concreet óf dubbelzinnig.⁶⁸

⁶⁴ ABRvS 12 juli 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AY3740, r.o. 2.5.1.

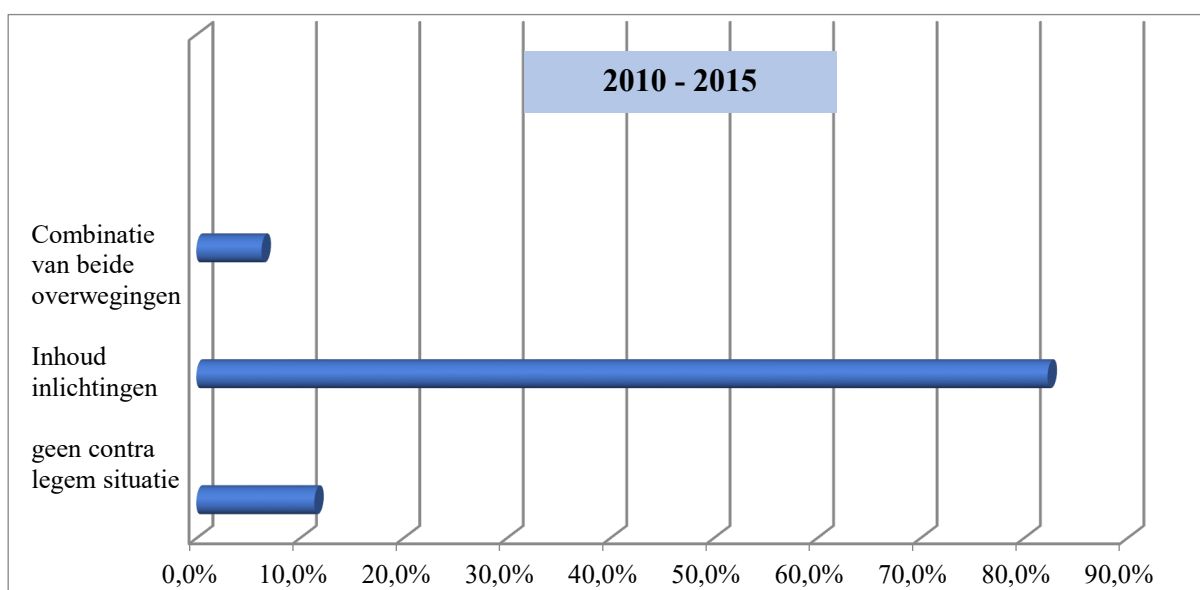
⁶⁵ ABRvS 9 maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP7158, r.o. 2.5.1.

⁶⁶ Concl. staatsraad A-G Wattel 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896, paragraaf 3.3, bij ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694.

⁶⁷ ABRvS 7 december 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU7546, r.o. 2.4.

⁶⁸ ABRvS 21 november 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU6302, r.o. 2.4.en ABRvS 4 juli 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX0273, r.o. 2.4.1.

In deze periode heeft de Afdeling in 9 (11%) uitspraken oog voor het rechtsstaatsbeginsel. De Afdeling oordeelde hierbij dat het vertrouwensbeginsel niet zo ver strekt dat een vergunning in strijd met de wet, provinciaal beleid of bestemmingsplan kan worden verleend.⁶⁹ In vijf (6%) van de uitspraken is zowel het legaliteitsbeginsel als het rechtsstaatsbeginsel van belang. De Afdeling oordeelt in deze uitspraken dat gerechtvaardigd gewekt vertrouwen er niet toe kan leiden dat een vergunning in strijd met de wet verleend wordt.⁷⁰ De procentuele verdeling van de gronden voor een afwijzing van een beroep op het vertrouwensbeginsel is in figuur 3.3 weergegeven.



Figuur 3.3

3.3.4 Het toetsingskader in de periode 2015-uitspraak Amsterdamse dakopbouw

In de periode 2015 tot aan de uitspraak Amsterdamse dakopbouw (29 mei 2019) zijn voor dit onderzoek 45 uitspraken van de Afdeling relevant. In 39 (87%) uitspraken oordeelt de Afdeling aan de hand van een toetsingskader of een succesvol beroep op het vertrouwensbeginsel mogelijk is. In deze periode houdt de Afdeling in het overgrote deel van de uitspraken de formulering uit de voorgaande periode aan. In de uitspraak Overbetuwse dakopbouw breidt de Afdeling het bestaande toetsingskader uit. De Afdeling voegt het volgende toe aan de formulering: “Hiervan kan ook sprake zijn indien deze toezeggingen gedaan zijn door een persoon waarvan de betrokkene op goede grond mocht veronderstellen dat deze de opvatting van het bevoegde orgaan vertolkte.”⁷¹ Door deze toevoeging wordt niet langer vereist dat een

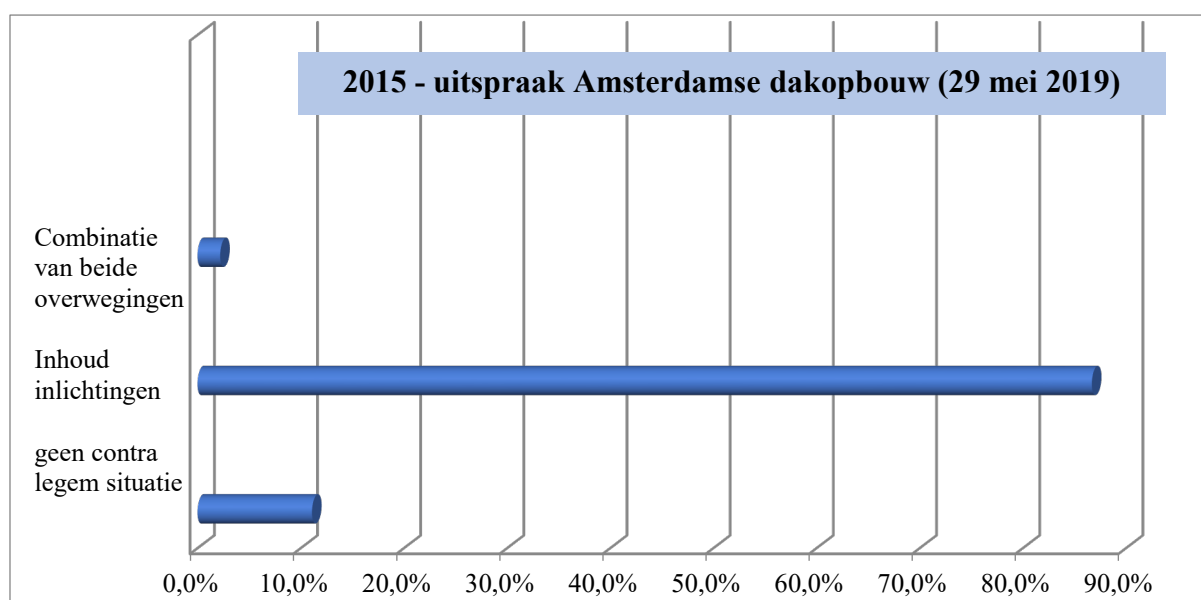
⁶⁹ Zie bijvoorbeeld ABRvS 29 september 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN8599, r.o. 2.5.1.

⁷⁰ ABRvS 6 maart 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ3376, r.o. 3.3.

⁷¹ ABRvS 19 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1946, r.o. 6.2 (*Overbetuwse paardenbak*).

appellant op de hoogte behoort te zijn van de (on)bevoegdheid van een bestuursorgaan, iets dat in eerdere rechtspraak wel bijdroeg aan het oordeel van de Afdeling.⁷² In de opvolgende uitspraken volgt de Afdeling het vernieuwde toetsingskader.⁷³

Ook in deze periode heeft de Afdeling, naast het legaliteitsbeginsel, oog voor het rechtsstaatsbeginsel. In 5 uitspraken (11%) oordeelde de Afdeling onder meer dat het college terecht een vergunning geweigerd heeft, omdat een vergunning niet in strijd met de wet verleend kan worden.⁷⁴ In één uitspraak (2%) overweegt de Afdeling in deze periode eerst of de appellant gerechtvaardigd vertrouwen kon ontleen aan de toezeggingen, om vervolgens te oordelen dat het vertrouwensbeginsel niet zo ver strekt dat gerechtvaardigde verwachtingen tot handelingen in strijd met de wet kunnen leiden.⁷⁵ De procentuele verdeling van de gronden voor een afwijzing van een beroep op het vertrouwensbeginsel is in figuur 3.4 weergegeven.



Figuur 3.4

3.4 De conclusie van advocaat-generaal Wattel en de uitspraak Amsterdamse dakopbouw

De voorzitter van de Afdeling heeft staatsraad advocaat-generaal Wattel verzocht conclusie te nemen omtrent de toepassing van het vertrouwensbeginsel in het omgevingsrecht. In navolging van zijn advies heeft de Afdeling de uitspraak Amsterdamse dakopbouw gewezen.

⁷² ABRvS 20 september 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AY8522, r.o. 2.3 en ABRvS 5 september 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB2908, r.o. 2.5.

⁷³ Zie onder meer ABRvS 4 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2675, r.o. 4.1.

⁷⁴ ABRvS 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2897, r.o. 4.1.

⁷⁵ ABRvS 8 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3446, r.o. 2.2.

3.4.1 De bevindingen van advocaat-generaal Wattel omtrent het toetsingskader

Advocaat-generaal Wattel merkt op dat binnen het Nederlandse omgevingsrecht voornamelijk een spanning is waar te nemen tussen de perceptie van de burger, die veronderstelt dat een overheidsfunctionaris bevoegd is tot het doen van een toezegging, en de juridische werkelijkheid, waarbij geen sprake is van bevoegdheid van de overheidsfunctionaris die de uitlating heeft gedaan.⁷⁶ De formulering van het meest recente toetsingskader is volgens advocaat-generaal Wattel problematisch. Dit komt ten eerste omdat de burger in veel gevallen niet kan weten welke overheidsfunctionaris waartoe bevoegd is. Indien een burger wél weet wie bevoegd is tot het doen van een toezegging, is de weg hier naartoe veelal ontoegankelijk.⁷⁷ Daarbij komt dat de overheidsfunctionarissen die deel uitmaken van een bestuursorgaan, dit orgaan slechts kunnen binden wanneer er sprake is van delegatie of een mandaat.⁷⁸ Dit leidt ertoe dat een burger vaak in de kou komt te staan.⁷⁹

3.4.2 De gewenste risicoverdeling

Advocaat-generaal Wattel merkt op dat het vertrouwensbeginsel fungeert als een risicoverdeler tussen de belangen van de burger, de overheid en derden.⁸⁰ Advocaat-generaal Wattel heeft voor ogen om een beter evenwicht te bereiken in de risicoverdeling, zodat de burger minder vaak in de kou staat. Bestuursorganen moeten gestimuleerd worden de communicatie richting burgers te verbeteren. In het kader van de verbeterde risicoverdeling dient een uitlating eerder gekwalificeerd te worden als toezegging en zal de schijn van de bevoegdheid eerder moeten

⁷⁶ Concl. staatsraad A-G Wattel 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896, paragraaf 3.2, bij ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694.

⁷⁷ Het meest recente toetsingskader tot aan de conclusie van advocaat-generaal Wattel luidt: *“Voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel is nodig dat er aan het bestuursorgaan toe te rekenen concrete, ondubbelzinnige toezeggingen zijn gedaan door een daartoe bevoegd persoon, waaraan rechtens te honoreren verwachtingen kunnen worden ontleend.”*

⁷⁸ Concl. staatsraad A-G Wattel 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896, paragraaf 3.3, bij ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694.

⁷⁹ De Afdeling heeft aan het toetsingskader toegevoegd *“dat hiervan ook sprake kan zijn indien de toezeggingen van een persoon waarvan de betrokkene op goede gronden mocht veronderstellen dat deze de opvatting van het bevoegde orgaan vertolkte.”* Dit leidde in de praktijk niet tot meer toekenningen van een beroep op het vertrouwensbeginsel.

⁸⁰ Concl. staatsraad A-G Wattel 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896, paragraaf 3.5, bij ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694.

worden toegerekend aan het bestuursorgaan.⁸¹ Dit leidt ertoe dat eerder aan de belangenafweging wordt toegekomen.⁸² Hoe deze aanpassing in de praktijk vorm heeft gekregen, is te lezen in paragraaf 3.5 van dit onderzoek.

Een belangenafweging die eerder plaatsvindt, betekent niet dat het bestuursorgaan de toezegging moet nakomen. Zo kan een belang van een derde of een contra legem-situatie daaraan in de weg staan.⁸³ Wel betekent de verschuiving dat wanneer het bestuursorgaan het geslaagde beroep niet kan honoreren op basis van de belangenafweging, de burger toch tegemoet dient te worden gekomen. Dit kan bijvoorbeeld in de vorm van een schadevergoeding. Advocaat-generaal Wattel hoopt met de verschuiving naar een burgerperspectief een beter bestuur te bereiken, omdat het bestuursorgaan met de ‘gebakken peren’ komt te zitten door het niet goed instrueren en mandateren van personen die met de burger communiceren.

3.4.3 Uitspraak van de Afdeling in navolging van de conclusie van advocaat-generaal Wattel

In de uitspraak Amsterdamse dakopbouw staat een geschil in Amsterdam over een dakterras en balustrade die samen de dakopbouw van een pand vormen, centraal. De gemeente (de bestuurscommissie van stadsdeel Zuid, tegenwoordig het college van B&W) heeft een last onder dwangsom aan de eigenaresse van het pand opgelegd. Zij werd verplicht de dakopbouw te verwijderen, omdat deze gebouwd is zonder de vereiste vergunning. De dakopbouw is in de periode 1990-1992 door de vorige eigenaren van het pand geplaatst. Door de gemeente is in de tussenliggende periode van 25 jaren (het geschil kwam in 2016 voor de rechter) niet handhavend opgetreden.⁸⁴

In navolging van de conclusie van advocaat-generaal Wattel, past de Afdeling drie stappen toe om te toetsen of de eigenaresse van het pand een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel toekomt.⁸⁵

⁸¹ Aan de hand van het bestaande toetsingskader formuleert advocaat-generaal Wattel drie stappen, hoe de Afdeling daar vorm aangeeft is te lezen in paragraaf 3.4.3 van dit onderzoek.

⁸² Concl. staatsraad A-G Wattel 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896, paragraaf 3.14 – 2.20, bij ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694.

⁸³ Concl. staatsraad A-G Wattel 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896, paragraaf 3.12, bij ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694.

⁸⁴ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694 (*Amsterdamse dakopbouw*).

⁸⁵ Albers, *Gemeentestem* 2019, p. 772-779.

3.4.4 Stap 1 - Toezegging

De eerste stap van het vernieuwde toetsingskader is de kwalificatie van de uitlating. De Afdeling toetst daarbij of er sprake is van een toezegging. In navolging van de conclusie van advocaat-generaal Wattel, overweegt de Afdeling dat bij de beoordeling nadruk gelegd dient te worden op hoe een uitlating bij een redelijk denkende burger overkomt (aankomstleer). De focus moet minder liggen op hoe een bestuursorgaan de uitlating bedoeld heeft (verzendleer).⁸⁶ Om te kunnen stellen dat er sprake is van een uitlating die bij een redelijk denkende burger overkomt als een toezegging, is het van belang dat de burger redelijkerwijs de indruk heeft gekregen dat het om een welbewuste standpuntbepaling gaat. Een algemene voorlichting of een uitlating met een nadrukkelijk voorbehoud kunnen hier niet onder vallen.

3.4.5 Stap 2 - Toerekening van de toezegging aan het bevoegde bestuursorgaan

Indien de eerste stap voor de burger succesvol is doorlopen, is van belang of de toezegging aan het bevoegde bestuursorgaan kan worden toegerekend. Deze toets komt aan bod in de tweede stap van het toetsingskader. Van een strikte bevoegdheidsleer heeft de Afdeling al eerder afstand gedaan. In de uitspraak *Overbetuwse paardenbak* stelde de Afdeling dat een beroep op het vertrouwensbeginsel ook kan slagen, indien de burger op goede gronden mocht veronderstellen dat de persoon die de toezegging deed de opvatting van het bevoegde orgaan vertolkte.⁸⁷ Door deze versoepeling ten opzichte van de voorgaande toetsingskaders, kan een toezegging door een onbevoegd persoon eerder worden toegerekend aan het bevoegde bestuursorgaan, waardoor de onbevoegdheid hersteld wordt. De Afdeling houdt zich in navolging van de zienswijze van advocaat-generaal Wattel vast aan deze versoepeling.⁸⁸

3.4.6 Stap 3 - Belangenafweging

Indien de eerste twee stappen met succes zijn doorlopen en dus sprake is van een toezegging die aan het bevoegde bestuursorgaan kan worden toegerekend, is sprake van gerechtvaardigd vertrouwen. Dit betekent echter niet dat dit altijd moet worden gehonoreerd. Bij de vraag of het gerechtvaardigd vertrouwen gehonoreerd dient te worden, is een belangenafweging van belang. Er kunnen namelijk zwaarder wegende belangen in de weg staan aan honorering. Een zwaarder

⁸⁶ Damen & Groot, *JBplus* 2019, p. 13-21.

⁸⁷ ABRvS 19 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1946 (*Overbetuwse paardenbak*).

⁸⁸ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, r.o. 11.3 (*Amsterdamse dakopbouw*).

wegend belang kan (onder meer) gelegen zijn in het algemeen belang, het belang van een derde, of het ontstaan van een contra legem situatie.⁸⁹

Indien een zwaarder wegend belang daadwerkelijk in de weg staat aan honorering van het gerechtvaardigd vertrouwen, kan de plicht tot het betalen van schadevergoeding ontstaan.⁹⁰

3.4.7 Uitkomst in de uitspraak Amsterdamse dakopbouw

De Afdeling overweegt dat in het verleden veelvuldig contact is geweest tussen de voormalige eigenaren van het pand en een inspecteur bouw- en woningtoezicht over de dakopbouw. Aan de hand hiervan oordeelt de Afdeling dat er sprake is van een welbewuste standpuntbepaling, waaruit blijkt dat niet handhavend tegen de dakopbouw zou worden opgetreden. Daarnaast oordeelt de Afdeling dat de voormalige eigenaren op goede gronden mochten veronderstellen dat de ambtenaren met wie zij hadden gesproken de opvatting van het bevoegde bestuursorgaan (het college van B&W) vertolkten over de handhaving. De eerste twee stappen zijn daarom succesvol doorlopen. De belangenafweging is in het voordeel van de eigenaresse van het pand uitgevallen.⁹¹

3.5 De toepassing van het vernieuwde toetsingskader in de jurisprudentie na de uitspraak Amsterdamse Dakopbouw (tot aan november 2020)

De Afdeling volgt sinds de uitspraak Amsterdamse dakopbouw het daarin geformuleerde toetsingskader aan de hand van de drie stappen. In de jaren 2019 (vanaf de uitspraak Amsterdamse dakopbouw) en 2020 zijn in totaal 22 uitspraken van de Afdeling onderzocht.

In 18 (82%) uitspraken oordeelt de Afdeling dat het beroep op het vertrouwensbeginsel ongegrond is, omdat er geen sprake is van een toezegging. Bij de eerste stap strandt het beroep op het vertrouwensbeginsel in deze gevallen al. In de uitspraak van 5 juli 2019 overweegt de Afdeling dat *“geen sprake is van een welbewuste standpuntbepaling dat er geen omgevingsvergunning zou worden verleend voor een bouwplan.”*⁹² In andere uitspraken overweegt de Afdeling dat, om te kunnen spreken van een toezegging, aannemelijk gemaakt

⁸⁹ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, r.o. 11.4 (*Amsterdamse dakopbouw*).

⁹⁰ Het gaat daarbij om schade die zonder het gewekte vertrouwen niet geleden zou zijn, er dient een causaal verband te bestaan. In dat geval wordt gesproken van dispositieschade.

⁹¹ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, r.o. 11.4 (*Amsterdamse dakopbouw*).

⁹² ABRvS 5 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2281, r.o. 4.1.

dient te worden dat sprake is van een uitlating of gedraging van ambtenaren die bij de betrokkene redelijkerwijs de indruk hebben gewekt van een welbewuste standpuntbepaling.⁹³

In twee (9%) van de uitspraken strandt het beroep bij de tweede stap. In de uitspraak van 28 augustus 2020 overweegt de Afdeling dat de gemeenteraad de exclusieve bevoegdheid heeft om een bestemmingsplan vast te stellen en dat met grote terughoudendheid de gebondenheid van de raad aan mededelingen van andere bestuursorganen moet worden aangenomen. Handelingen van het college kunnen de raad niet binden als het vertrouwen niet mede wordt ontleend aan uitlatingen van de raad zelf.⁹⁴

In deze periode wordt in twee (9%) uitspraken toegekomen aan de belangenafweging. In de uitspraak van 12 februari 2020 worden alle stappen van het vernieuwde toetsingskader doorlopen.⁹⁵ De Afdeling oordeelt dat het beroep op het vertrouwensbeginsel slaagt. De gerechtvaardigde verwachtingen moeten echter niet altijd worden gehonoreerd (stap drie, de belangenafweging). Een zwaarder wegend belang kan daaraan in de weg staan. In de uitspraak van 12 februari gaat het om een omgevingsvergunning die steunde op een onjuiste toepassing van het bouwovergangsrecht. De Afdeling oordeelt dat, indien het college meent dat er in dit geval sprake is van een zwaarder wegend belang, onderzocht dient te worden in hoeverre geleden schade gecompenseerd kan worden. In de uitspraak van 22 april 2020 worden alle stappen van het vernieuwde toetsingskader doorlopen en komt de Afdeling tot het oordeel dat appellant gerechtvaardigd heeft vertrouwd.⁹⁶ Het college meent dat een zwaarder wegend belang aan de honorering van de verwachting in de weg staat, de wijzigingsregels uit het bestemmingsplan stonden de omzetting namelijk niet toe.⁹⁷

3.6 Conclusie

Dit hoofdstuk stond in het teken van de onderzoeksvraag: *‘Wat is de inhoud en functie van het vertrouwensbeginsel binnen het bestuursrecht?’* Het vertrouwensbeginsel houdt in primaire vorm in dat een gewekte verwachting door het bestuursorgaan zoveel mogelijk moet worden nagekomen. Het vertrouwensbeginsel is een ongeschreven algemeen beginsel van behoorlijk bestuur. Voor de keuze om het vertrouwensbeginsel niet te codificeren zijn diverse argumenten,

⁹³ Zie bijvoorbeeld ABRvS 4 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3031, r.o. 4.2.

⁹⁴ ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2949, r.o. 4.3.

⁹⁵ ABRvS 12 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1278, r.o. 13 (*Achterkarspelen*).

⁹⁶ ABRvS 22 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1128, r.o. 4.3-4.6.

⁹⁷ De Afdeling overweegt daarbij dat indien sprake is van een zwaarwegend belang dat in de weg staat aan de honorering (zoals het college meent), de verplichting kan ontstaan om geleden schade te vergoeden.

de complexiteit en het gebrek aan prioriteit zijn daarbij van belang. Door het niet-codificeren heeft het vertrouwensbeginsel vorm gekregen in de jurisprudentie. In 2001 heeft de Afdeling een summier toetsingskader gepresenteerd aan de hand waarvan geoordeeld werd of een succesvol beroep gedaan kon worden op het vertrouwensbeginsel. Dit toetsingskader hield in dat geen gerechtvaardigd vertrouwen wordt gewekt als geen uitdrukkelijke en ondubbelzinnige onjuiste inlichtingen zijn verstrekt die verwachtingen hebben kunnen wekken. In 2005 is het toetsingskader gewijzigd en dient aannemelijk te worden gemaakt dat *“namens het dagelijks bestuur concrete toezeggingen zijn gedaan door een daartoe bevoegd persoon waardoor appellant in rechte te honoreren vertrouwen kon ontlelen.”*⁹⁸ In 2011 is een wijziging aangenomen, waarbij het woord *namens* is vervangen door *toe te rekenen aan*.⁹⁹ Dit is niet rechtens relevant, omdat in beide gevallen sprake dient te zijn van delegatie of mandaat. In 2017 is het toetsingskader uitgebreid met de formulering: *“Hiervan kan ook sprake zijn indien deze toezeggingen gedaan zijn door een persoon waarvan de betrokkene op goede grond mocht veronderstellen dat deze de opvatting van het bevoegde orgaan vertolkte.”*¹⁰⁰

De voorzitter van de Afdeling heeft advocaat-generaal Wattel verzocht conclusie te nemen over de toepassing van het vertrouwensbeginsel. Wattel pleit voor een betere risicoverdeling, waarbij overheidsfunctionarissen een bestuursorgaan niet alleen kunnen binden als er sprake is van delegatie of mandaat. Om dit te bereiken dient een uitlating eerder gekwalificeerd te worden als een toezegging en moet de schijn van de bevoegdheid eerder worden toegerekend aan het bestuursorgaan. In navolging van de conclusie heeft de Afdeling in Amsterdamse dakopbouw een vernieuwd toetsingskader aangenomen. Aan de hand van drie stappen wordt beoordeeld of een beroep op het vertrouwensbeginsel gehonoreerd dient te worden. In de eerste stap gaat het om de vraag of een uitlating bij een redelijk denkende burger overkomt als een toezegging. In stap 2 gaat het om de vraag of een burger op goede gronden mag veronderstellen dat de persoon die de toezegging deed de opvatting van het bevoegd orgaan vertolkte. Stap 3 staat in het teken van de belangenafweging. In de periode tussen de uitspraak en november 2020 houdt de Afdeling het stappenplan aan.

⁹⁸ ABRvS 7 december 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU7546, r.o. 2.4.

⁹⁹ ABRvS 9 maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP7158.

¹⁰⁰ ABRvS 19 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1946, r.o. 6.2 (*Overbetuwse paardenbak*).

Hoofdstuk 4 – De invloed van de toetsingskaders (voor en na de uitspraak *Amsterdamse dakopbouw*) op de interpretatie van het legaliteitsbeginsel

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de beantwoording van twee onderzoeksvragen centraal. De eerste onderzoeksvraag luidt: *‘Wat is de conclusie omtrent de interpretatie van het legaliteitsbeginsel in de periode voorafgaand aan de uitspraak Amsterdamse dakopbouw van de Afdeling?’* Vervolgens luidt de tweede vraag: *‘Wat is de conclusie omtrent de interpretatie van het legaliteitsbeginsel na de uitspraak Amsterdamse dakopbouw?’* In paragraaf 4.2 wordt beknopt toegelicht welke soorten overheidsoptredens te onderscheiden zijn en welke bevoegdheidsgrondslag daarvoor nodig is. Paragraaf 4.3 gaat over de interpretatie van het legaliteitsbeginsel in de periode vanaf 1999 tot aan de uitspraak Amsterdamse dakopbouw. Vervolgens wordt in paragraaf 4.4 ingegaan op de interpretatie van het legaliteitsbeginsel in de periode vanaf de uitspraak Amsterdamse dakopbouw. Dit hoofdstuk wordt in paragraaf 4.5 afgesloten met een conclusie.

4.2 Verschillende soorten overheidsoptredens en de benodigde bevoegdheidsgrondslag in de wet

Indien het gaat om taken waarbij een bestuursorgaan in de hoedanigheid van de overheid handelt, wordt gesproken van overheidsoptreden. Overheidsoptreden is te onderscheiden in twee categorieën: de belastende overheidsoptredens en de begunstigende overheidsoptredens. In het geval van een belastend overheidsoptreden wordt er door middel van een gebod of verbod door de overheid ingegrepen in de rechten en vrijheden van een burger. Belastend overheidsoptreden wordt door Van Wijk e.a ook wel aangeduid met de term Eingriffsverwaltung.¹⁰¹ Bij een begunstigend overheidsoptreden draait het niet om het ingrijpen in de rechten of vrijheden van een burger, maar juist om een prestatie die door de overheid, in het belang van de burger, geleverd wordt. Dit betekent echter niet dat een begunstigend overheidsoptreden geen invloed heeft op de rechtspositie van de burger. Door Van Wijk e.a. wordt het begunstigend overheidsoptreden aangeduid met de term Leistungsverwaltung.¹⁰² Onder een begunstigend overheidsoptreden vallen onder andere het verstrekken van subsidies en uitkeringen aan burgers. Ook het verlenen van omgevingsvergunningen is een begunstigend overheidsoptreden waarbij de rechtspositie van de burger (op een gunstige manier) verandert.

¹⁰¹ Van Wijk, Konijnenbelt & Van Male 2014, p. 35.

¹⁰² Van Wijk, Konijnenbelt & Van Male 2014, p. 35.

In de rechtspraak komt het voor dat een burger ervan uitging dat een vergunning zou worden verleend, maar dat het bestuursorgaan van mening is dat de burger daar niet vanuit mocht gaan. In dat geval kan de burger een beroep doen op het vertrouwensbeginsel. In hoofdstuk 3 van dit onderzoek is een jurisprudentieonderzoek opgenomen over het vertrouwensbeginsel in het omgevingsrecht.

In paragraaf 2.4 van dit onderzoek is reeds aangegeven dat er auteurs zijn die van mening zijn dat alleen voor een belastend overheidsoptreden een bevoegdheidsgrondslag in de wet dient te bestaan. Voor overig overheidsoptreden is vanuit dit standpunt géén wettelijke bevoegdheidsgrondslag vereist. Deze opvatting komt voort uit het standpunt dat het legaliteitsbeginsel dient ter bescherming van de vrijheden van de burgers. Daarnaast zijn er auteurs die stellen dat voor ieder overheidsoptreden waarbij de rechtspositie van een burger in het geding is een bevoegdheidsgrondslag in de wet vereist is. Een begunstigend overheidsoptreden, waarbij het gaat om het toekennen van een beschikking (waaronder het verlenen van een omgevingsvergunning), heeft invloed op de rechtspositie van de burger die de vergunning heeft aangevraagd. Geconcludeerd kan worden dat er twee opvattingen zijn wat betreft de vraag wanneer een wettelijke bevoegdheidsgrondslag vereist is. In dit hoofdstuk wordt onderzocht bij welke opvatting de Afdeling aansluit. Indien een bestuursorgaan de wettelijk verkregen bevoegdheid heeft tot het verlenen van een omgevingsvergunning, kan deze bevoegdheid worden overgedragen. Daarnaast kan iemand worden aangesteld om namens het bevoegde bestuursorgaan op te treden. In het geval van het overdragen van een bevoegdheid tot het verlenen van een omgevingsvergunning, is er sprake van delegatie.¹⁰³ Wanneer in de naam van het bevoegde orgaan wordt opgetreden, wordt dit mandaat genoemd.¹⁰⁴

4.3 De situatie omtrent de interpretatie van het legaliteitsbeginsel in de periode voorafgaand aan de uitspraak Amsterdamse dakopbouw

In hoofdstuk 3 van dit onderzoek is de (voor dit onderzoek) relevante periode voorafgaand aan de uitspraak Amsterdamse dakopbouw verdeeld in vier tijdvakken. Deze tijdvakken zijn als volgt: 1999-2005. 2005-2010. 2010-2015. 2015-2019 (tot aan de uitspraak Amsterdamse dakopbouw).

Het toetsingskader dat de Afdeling heeft aangehouden om te beoordelen of een succesvol beroep op het vertrouwensbeginsel gedaan kan worden, is per tijdvak geanalyseerd. Om de

¹⁰³ *Handreiking attributie, mandaat en delegatie* 2016, p. 15-19.

¹⁰⁴ *Handreiking attributie, mandaat en delegatie* 2016, p. 20-28.

invloed van de geanalyseerde toetsingskaders op de interpretatie van het legaliteitsbeginsel in kaart te brengen, worden in de subparagrafen 4.3.1 tot en met 4.3.4 dezelfde tijdvakken aangehouden.

4.3.1 De situatie in de periode 1999-2005

In dit tijdvak hield de Afdeling een summier geformuleerd toetsingskader aan om te beoordelen of een beroep op het vertrouwensbeginsel in het geval van de aanvraag van een omgevingsvergunning geslaagd is en of dit beroep gehonoreerd dient te worden. Het toetsingskader dat aangehouden werd, luidt als volgt: er kan geen gerechtvaardigd vertrouwen zijn gewekt als het bestuursorgaan geen uitdrukkelijke en ondubbelzinnige onjuiste inlichtingen heeft verstrekt die bij de appelland verwachtingen kunnen wekken.¹⁰⁵ De Afdeling oordeelt daarmee dat de inlichting door het bestuursorgaan zelf verstrekt dient te zijn. Er wordt niet gesproken over de mogelijkheid van delegatie of het verlenen van mandaat.

In het geval dat een ander dan het daartoe bevoegde bestuursorgaan een toezegging heeft gedaan, kan door de appelland geen succesvol beroep op het vertrouwensbeginsel worden gedaan. De Afdeling sluit hiermee aan bij de opvatting dat ook voor een begunstigend overheidsoptreden een bevoegdheidsgrondslag in de wet vereist is om een rechtmatig besluit te kunnen nemen. Geconcludeerd kan worden dat deze opvatting van de Afdeling aansluit bij het standpunt van Schlössels, volgens wie iedere eenzijdige rechtsvorming van het bestuur met invloed op de rechtspositie van een burger dient te berusten op een wettelijke grondslag.¹⁰⁶

4.3.2 De situatie in de periode 2005-2010

Ten opzichte van de voorgaande periode (1999-2005) heeft de Afdeling het toetsingskader aangepast. Voor de beoordeling of een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel toekomt aan de appelland wordt niet langer slechts uitgegaan van inlichtingen omtrent het verlenen van een vergunning die door het bevoegde bestuursorgaan zelf zijn gedaan. Ook inlichtingen die namens het bevoegde bestuursorgaan zijn gedaan kunnen leiden tot een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel. De Afdeling heeft op basis daarvan het toetsingskader als volgt geformuleerd: *“Namens het dagelijks bestuur concrete toezeggingen zijn gedaan door een daartoe bevoegd persoon waaraan appelland in rechte te honoreren vertrouwen kon ontlenen.”*¹⁰⁷

¹⁰⁵ ABRvS 8 augustus 2001, ECLI:NL:RVS:2001:AD3365, r.o. 2.14.

¹⁰⁶ Schlössels 1998, p. 112-113.

¹⁰⁷ ABRvS 7 december 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU7546, r.o. 2.4.

Tevens is van belang dat de Afdeling in deze periode in meerdere uitspraken oordeelt dat een beroep op het vertrouwensbeginsel niet toegekend kan worden op het moment dat de appellant wist of had kunnen weten dat de degene die de inlichting verstrekke, daartoe niet bevoegd was.¹⁰⁸ In dergelijke gevallen kan de appellant er niet in rechte op vertrouwen dat degene die de inlichting verstrekt bevoegd is zelfstandig, of namens het bevoegde bestuursorgaan, te handelen. Hieruit is af te leiden dat ook in het geval dat een inlichting namens een bestuursorgaan verstrekt wordt, daar een bevoegdheid voor vereist is. De bevoegdheid om namens een bestuursorgaan inlichtingen te verstrekken kan voortvloeien uit delegatie of mandaat.

Naar mijn mening hecht de Afdeling in deze periode veel waarde aan de bevoegdheid van degene die de inlichting aan de burger verstrekt als het gaat om het verlenen van een vergunning. Net als in de voorgaande periode sluit de Afdeling wat betreft de interpretatie van het legaliteitsbeginsel dan ook aan bij de opvatting van Schlössels, waarbij een overheidsoptreden waardoor de rechtspositie van een burger verandert een wettelijke grondslag dient te hebben.¹⁰⁹

4.3.3 De situatie in de periode 2010-2015

De Afdeling heeft in dit tijdvak het toetsingskader om te beoordelen of een succesvol beroep gedaan kan worden op het vertrouwensbeginsel summier aangepast ten opzichte van het voorgaande tijdvak. In de voorgaande periode hield de Afdeling aan dat inlichtingen ook *namens* het bevoegde bestuursorgaan gedaan konden worden (mits degene die de inlichting aan de burger verstrekt heeft hiertoe bevoegd was). In de periode 2010-2015 heeft de Afdeling de term *namens* vervangen voor *toe te rekenen aan*. Voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel is dan ook vereist dat er aan het bestuursorgaan toe te rekenen concrete, ondubbelzinnige toezeggingen zijn gedaan door een daartoe bevoegd persoon, waaraan rechtens te honoreren verwachtingen kunnen worden ontleend.¹¹⁰

De verandering van de term *namens* naar *toe te rekenen aan* heeft mijns inziens geen invloed op de interpretatie van het legaliteitsbeginsel. Advocaat-generaal Wattel stelt in zijn conclusie dat, met betrekking tot het heersende toetsingskader uit dit tijdvak, een appellant alleen

¹⁰⁸ ABRvS 20 september 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AY8522, r.o. 2.3 en ABRvS 5 september 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB2908, r.o. 2.5.

¹⁰⁹ Schlössels 1998, p. 112-113.

¹¹⁰ ABRvS 9 maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP7158, r.o. 2.5.1.

gerechtvaardigd vertrouwd heeft, indien de toezeggingen gedaan zijn door iemand die daartoe op basis van delegatie of mandaat bevoegd was.¹¹¹

Op basis van het bovenstaande wordt mijns inziens ook in dit tijdvak door de Afdeling aangesloten bij de opvatting van Schlössels. Een beroep op het vertrouwensbeginsel kan alleen slagen indien in het geval van het toekennen of afwijzen van een aanvraag voor een beschikking sprake is van een bestuursbevoegdheid met een wettelijke grondslag.¹¹²

4.3.4 De situatie in de periode 2015-2019 (tot de uitspraak Amsterdamse dakopbouw)

Om te beoordelen of een succesvol beroep op het vertrouwensbeginsel gedaan kan worden, sluit de Afdeling in dit tijdvak grotendeels aan bij het toetsingskader dat in de voorgaande paragraaf is toegelicht. Ook in dit tijdvak overweegt de Afdeling namelijk of er aan het bestuursorgaan toe te rekenen concrete, ondubbelzinnige toezeggingen zijn gedaan door een daartoe bevoegd persoon, waaraan rechtens te honoreren verwachtingen kunnen worden ontleend.¹¹³ Aan de hand hiervan wordt beoordeeld of een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel toekomt aan de appellant.

De Afdeling voegt hier in de uitspraak Overbetuwse paardenbak echter aan toe dat hiervan tevens sprake kan zijn, indien deze toezeggingen gedaan zijn door een persoon waarvan de betrokkene op goede grond mocht veronderstellen dat deze de opvatting van het bevoegde bestuursorgaan vertolkte.¹¹⁴ De Afdeling heeft met deze formulering afstand genomen van de strikte bevoegdheidsleer.¹¹⁵ In het geval van de strikte bevoegdheidsleer kon alleen een succesvol beroep op het vertrouwensbeginsel gedaan worden als de inlichting door het bestuursorgaan zelf verstrekt werd of door een vertegenwoordiger van het bestuursorgaan op basis van delegatie of mandaat. Advocaat-generaal Wattel borduurt in zijn conclusie voort op de formulering van het toetsingskader voor een succesvol beroep op het vertrouwensbeginsel uit de uitspraak Overbetuwse paardenbak. Wattel stelt een verdere verruiming van de bevoegdheidsleer voor op basis van een risicoverdeling waarmee aangesloten wordt bij het

¹¹¹ Concl. staatsraad A-G Wattel 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896, paragraaf 3.3, bij ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694.

¹¹² Schlössels 1998, p. 112-113.

¹¹³ ABRvS 3 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:220, r.o. 4.3 en ABRvS 17 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:413, r.o. 5.1.

¹¹⁴ ABRvS 19 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1946, r.o. 6.2 (*Overbetuwse paardenbak*).

¹¹⁵ Concl. staatsraad A-G Wattel 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896, paragraaf 3.4, bij ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694.

civielrechtelijke leerstuk van de ‘schijn van bevoegdheid’.¹¹⁶ Van belang hierbij is dat een eenvoudig kenbare onjuiste bevoegdheidsindruk niet kan leiden tot een gerechtvaardigd vertrouwen. Degene die de inlichting verstrekt dient een vertrouwenwekkende functie te bekleden voordat gesteld kan worden dat de inlichting voor rekening van het bestuursorgaan komt. Uit de jurisprudentie blijkt dan ook dat een inlichting die verstrekt is door medewerkers met een algemene voorlichtingsfunctie (zoals baliemedewerkers) niet kunnen worden toegerekend aan een bestuursorgaan.¹¹⁷

Hoewel in deze periode een verruiming van de bevoegdheidsleer is aangenomen, kan mijns inziens niet worden gesteld dat dit leidt tot een andere interpretatie van het legaliteitsbeginsel ten opzichte van de voorgaande periodes. Om aan te sluiten bij de interpretatie, zoals onder andere Burkens die aanhoudt, is slechts voor belastend optreden vanuit de overheid een wettelijke bevoegdheidsgrondslag vereist.¹¹⁸ In het geval van het toekennen van een beschikking is met de verruiming van de bevoegdheidsleer niet langer vereist dat degene die de inlichting verstrekt bevoegd is, maar de inlichting dient wel toe te rekenen zijn aan een bevoegd bestuursorgaan. Om die reden wordt mijns inziens ook in deze periode aangesloten bij de opvatting van Schlössels, waarbij overheidshandelingen die invloed hebben op de rechtspositie van de burger een wettelijke bevoegdheidsgrondslag vereisen.¹¹⁹

4.4 De situatie omtrent de interpretatie van het legaliteitsbeginsel in de periode vanaf de uitspraak Amsterdamse dakopbouw

Aan de hand van de conclusie van advocaat-generaal Wattel heeft de Afdeling het toetsingskader, om te beoordelen of een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel gedaan kan worden, vernieuwd. Anders dan voorheen bestaat het toetsingskader vanaf de uitspraak Amsterdamse dakopbouw uit een stappenplan (van drie stappen) dat de Afdeling doorloopt om aan de hand daarvan te beoordelen of het beroep op het vertrouwensbeginsel gehonoreerd dient te worden.¹²⁰

De eerste stap staat in het teken van de kwalificatie van de verstrekte inlichting. Voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel is vereist dat er sprake is van een toezegging.

¹¹⁶ Van Triet, *TBR* 2019, p. 586-594.

¹¹⁷ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1732. r.o. 4.1.

¹¹⁸ Burkens e.a. 2006, p. 17.

¹¹⁹ Schlössels 1998, p. 112 – 113.

¹²⁰ Albers, *Gemeentestem* 2019, p. 772-779.

Wattel stelt in zijn conclusie dat er een discrepantie bestaat tussen hoe een burger de strekking van de inlichting redelijkerwijs mocht begrijpen en hoe degene die de inlichting verstrekte deze mogelijk bedoelde.¹²¹ Om een uitlating te kunnen kwalificeren als toezegging is het volgens advocaat-generaal Wattel van belang dat een burger redelijkerwijs de indruk heeft gekregen dat het om een welbewuste standpuntbepaling gaat. Omdat de focus daarbij ligt op hoe de burger de inlichting heeft kunnen opvatten, wordt daarmee aangesloten bij de aankomstleer. Indien uit wordt gegaan van hoe degene die de inlichting heeft verstrekt deze bedoeld heeft, wordt aangesloten bij de uitzendleer.¹²² De Afdeling sluit in de uitspraak Amsterdamse dakopbouw aan bij de formulering van advocaat-generaal Wattel, maar benoemt daarbij dat de burger een onderzoeksplicht heeft voordat aangenomen kan worden dat hij redelijkerwijs de indruk heeft gekregen dat het om een welbewuste standpuntbepaling gaat.¹²³ Uit de jurisprudentie na de uitspraak Amsterdamse dakopbouw blijkt dat in de meeste gevallen een beroep op het vertrouwensbeginsel alsnog strandt bij de eerste stap.¹²⁴ De Afdeling is van oordeel dat aan inlichtingen die verstrekt zijn door een daartoe onbevoegd persoon (indien er geen sprake is van mandaat of delegatie), nog altijd niet snel een gerechtvaardigd vertrouwen kan worden ontleend en er zodoende geen sprake is van een toezegging.¹²⁵

In de tweede stap gaat het om de vraag of de toezegging (zie de eerste stap) aan het bevoegde bestuursorgaan kan worden toegerekend. Om te bezien of dit het geval is, houdt de Afdeling het toetsingskader voor de beoordeling van een succesvol beroep op het vertrouwensbeginsel uit de voorgaande periode (2015 tot aan de uitspraak Amsterdamse dakopbouw) aan.¹²⁶ Een toezegging is dan ook allereerst toe te rekenen aan het bevoegde bestuursorgaan als de toezegging gedaan is door een daartoe bevoegd persoon (dit kan op grond van delegatie of mandaat). Daarnaast is een toezegging aan het bestuursorgaan toe te rekenen als de burger op goede gronden mocht veronderstellen dat de (onbevoegde) persoon die de toezegging heeft gedaan, de opvatting van het bevoegde orgaan vertolkte.¹²⁷ De Afdeling nam met deze formulering in 2017 afstand van de strikte bevoegdheidsleer. In de uitspraak Overbetuwse

¹²¹ Concl. staatsraad A-G Wattel 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896, paragraaf 3.6, bij ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694.

¹²² Damen & Groot, *JBplus* 2019, p. 13-31.

¹²³ Albers, *Gemeentestem* 2019, p. 772-779.

¹²⁴ Zie hiervoor het jurisprudentieonderzoek uit paragraaf 3.5 van dit onderzoek.

¹²⁵ Albers, *Gemeentestem* 2019, p. 772-779.

¹²⁶ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, r.o. 11.3 (*Amsterdamse dakopbouw*).

¹²⁷ ABRvS 19 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1946, r.o. 6.2 en 6.3 (*Overbetuwse paardenbak*).

paardenbak concludeerde de Afdeling dat de burger op goede gronden mocht veronderstellen dat de onbevoegde persoon de opvatting van het bevoegde bestuursorgaan vertolkte. Het was volgens de Afdeling dus niet vereist dat de toezegging gedaan werd door een daartoe bevoegd persoon.¹²⁸ Omdat deze versoepeling in 2017 is ingezet, kan mijns inziens geconcludeerd worden dat de Afdeling deze lijn heeft voortgezet in de periode na de uitspraak Amsterdamse dakopbouw. Uit de jurisprudentie blijkt geen verdere versoepeling of een vernieuwing.¹²⁹

Indien de eerste twee stappen succesvol doorlopen zijn, wordt toegekomen aan de belangenafweging (stap drie). Indien er sprake is van een zwaarder wegend belang wordt het beroep op het vertrouwensbeginsel niet gehonoreerd, ook al kan op basis van de eerste twee stappen een geslaagd beroep gedaan worden. Een zwaarder wegend belang kan onder andere liggen in het belang van een derde partij of de schending van het rechtsstaatsbeginsel door een contra legem werking.¹³⁰ In enkele uitspraken sluit de Afdeling een contra legem werking niet uit. Twee voorbeelden hiervan zijn de uitspraken Achtkarspelen en Westland. In beide uitspraken oordeelde de Afdeling dat de burger zich kon beroepen op een toezegging die tot een contra legem situatie leidde.¹³¹ De Afdeling gaf de bevoegde bestuursorganen twee mogelijkheden. Enerzijds kon conform de toezegging gehandeld worden en anderzijds kon conform de wet gehandeld worden. Indien het bestuursorgaan over zou gaan tot het handelen conform de wet, ontstond wel de verplichting om na te gaan of de appellant een schadevergoeding zou toekomen wegens de schending van het gewekte vertrouwen.¹³²

Voor de interpretatie van het legaliteitsbeginsel in de periode na de uitspraak Amsterdamse dakopbouw is met name de tweede stap van het toetsingskader voor de beoordeling van een beroep op het vertrouwensbeginsel van belang. In deze stap gaat het om de benodigde bevoegdheidsgrondslag voor een succesvol beroep. Voordat aan deze stap toegekomen wordt, is het noodzakelijk om te toetsen of er sprake is van een toezegging. Uit paragraaf 3.5 van dit onderzoek blijkt dat in 82% van de gevallen het beroep op het vertrouwensbeginsel al strandt bij de eerste vraag. Slechts in de overige beroepen wordt toegekomen aan de tweede stap. In de

¹²⁸ ABRvS 19 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1946, r.o. 6.2 en 6.3 (*Overbetuwse paardenbak*).

¹²⁹ Zie paragraaf 3.4.5 en 3.5 van dit onderzoek.

¹³⁰ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, r.o. 11.4 (*Amsterdamse dakopbouw*).

¹³¹ ABRvS 12 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1278, r.o. 13 (*Achtkarspelen*) en ABRvS 22 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1128, r.o. 4.3 – 4.6 (*Westland*).

¹³² Kortmann 2020.

tweede stap sluit de Afdeling aan bij eerdere jurisprudentie en levert dit geen andere inzichten wat betreft de interpretatie van het legaliteitsbeginsel ten opzichte van de voorgaande periode.

Wat betreft het rechtstaatsbeginsel is wel een verandering te zien. Voorheen was een contra legem werking alleen toelaatbaar in het geval van een tweepartijenrelatie (zoals het geval is in het belastingrecht en het sociaal-zekerheidsrecht). Na de uitspraak Amsterdamse dakopbouw geeft de Afdeling ook ruimte voor een contra legem werking in het omgevingsrecht.¹³³ In het omgevingsrecht zijn derden betrokken (zoals concurrenten en omwonenden), waardoor gesproken wordt van een meerpartijenrelatie.

4.5 Conclusie

Dit hoofdstuk stond in het teken van de onderzoeksvragen: *‘Wat is de conclusie omtrent de interpretatie van het legaliteitsbeginsel in de periode voorafgaand aan de uitspraak Amsterdamse dakopbouw van de Afdeling?’* en *‘Wat is de conclusie omtrent de interpretatie van het legaliteitsbeginsel na de uitspraak Amsterdamse dakopbouw?’* Er bestaan verschillende soorten overheidsoptredens, die grofweg te onderscheiden zijn in belastend en begunstigend overheidsoptreden. In het geval van belastend overheidsoptreden wordt door de overheid een inbreuk gemaakt in het recht van de burger, bijvoorbeeld door middel van het opleggen van een verbod of gebod. Bij begunstigende overheidsoptreden levert de overheid een prestatie, dit houdt echter niet in dat in het geval van een begunstigend optreden geen sprake is van ingrijpen in de rechtspositie van de burger. Het toekennen van een beschikking (bijvoorbeeld het verlenen een omgevingsvergunning) is een begunstigend overheidsoptreden, maar de rechtspositie van de burger verandert wel door dit overheidsoptreden. Er zijn verschillende opvattingen over de kwestie welk overheidsoptreden een wettelijke bevoegdheidsgrondslag vereist. Enerzijds zijn er auteurs die stellen dat alleen belastend overheidsoptreden een bevoegdheidsgrondslag in de wet vereist, omdat de vrijheid van de burger in het geding is.¹³⁴ Anderzijds zijn er auteurs die bepleiten dat ieder overheidsoptreden waardoor de rechtspositie van de burger verandert, een wettelijke bevoegdheidsgrondslag vereist.¹³⁵ In de praktijk komt het voor dat de burger van mening is dat hij mocht vertrouwen op het toekennen van een beschikking, maar dat het bestuursorgaan van mening is dat de burger er niet vanuit kon gaan dat de beschikking zou worden toegekend. Met betrekking tot het verlenen van een omgevingsvergunning heeft de

¹³³ Kortmann 2020.

¹³⁴ Burkens e.a. 2006, p. 17.

¹³⁵ Schlössels 1998, p. 112-113.

Afdeling het toetsingskader (aan de hand waarvan de Afdeling beoordeelt of er een succesvol beroep op het vertrouwensbeginsel gedaan kan worden) meerdere keren aangepast en vernieuwd. Tot 2017 werd daarbij de strikte bevoegdheidsleer aangehouden door de Afdeling, waarbij een toezegging namens of door het bestuursorgaan gedaan moest zijn. In de uitspraak Overbetuwse paardenbak uit 2017 heeft de Afdeling afstand genomen van de strikte bevoegdheidsleer en is een toezegging ook toe te rekenen aan het bevoegde bestuursorgaan als de burger redelijkerwijs mocht veronderstellen dat degene die de toezegging deed de opvatting van het bevoegde bestuursorgaan vertolkte.¹³⁶ In de uitspraak Amsterdamse dakopbouw volgt de Afdeling de lijn die in de uitspraak Overbetuwse paardenbak is neergezet. De Afdeling bevestigt daarmee de verruiming van de bevoegdheidsleer, maar voegt geen uitbreiding of vernieuwing toe. Zowel in de periode vóór als ná de uitspraak Amsterdamse dakopbouw sluit de Afdeling wat betreft de interpretatie van het legaliteitsbeginsel aan bij Schlössels, die stelt dat ook voor begunstigend overheidsoptreden waarbij de rechtspositie van de burger verandert een bevoegdheidsgrondslag in de wet vereist is.¹³⁷ Schlössels wijkt daarmee af van de opvatting van onder andere Burkens, die bepleit dat slechts voor belastend overheidsoptreden een wettelijke bevoegdheidsgrondslag vereist is.¹³⁸ De periode na de uitspraak Amsterdamse dakopbouw is wel van belang voor het rechtstaatsbeginsel. Waar voorheen een contra legem werking slechts mogelijk was bij een tweepartijenrelatie, accepteert de Afdeling na de uitspraak Amsterdamse dakopbouw enkele keren een contra legem werking. Het bestuursorgaan krijgt daarbij de keuze conform de toezegging of conform de wet te handelen. Indien het bestuursorgaan ervoor kiest conform de wet te handelen, dient te worden onderzocht of de burger compensatie toekomt (in de vorm van een schadevergoeding).

¹³⁶ ABRvS 19 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1946, r.o. 6.2 (*Overbetuwse paardenbak*).

¹³⁷ Schlössels 1998, p. 112-113.

¹³⁸ Burkens e.a. 2006, p. 17.

Hoofdstuk 5 – Conclusie en aanbeveling

5.1 Conclusie

Dit onderzoek stond in het teken van de vraag: *‘Heeft de jurisprudentielijn van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State met betrekking tot de uitleg en toepassing van het vertrouwensbeginsel invloed op de interpretatie van het legaliteitsbeginsel?’* Uit de resultaten van dit onderzoek kan geconcludeerd worden dat er diverse opvattingen met betrekking tot de uitleg en toepassing van het legaliteitsbeginsel bestaan. Er kunnen grofweg twee leidende opvattingen onderscheiden worden. In de eerste plaats zijn er auteurs zoals Burkens, die van mening is dat de vrijheid van de burger centraal dient te staan binnen het bestuursrecht.¹³⁹ Op basis daarvan stellen zij dat slechts voor belastend overheidsoptreden een wettelijke bevoegdheidsgrondslag vereist is. In de tweede plaats zijn er auteurs die stellen dat de overheid sinds de ontwikkeling van de sociale verzorgingsstaat een actievere rol heeft aangenomen en in het kader daarvan vaker begunstigend optreedt. Mede gezien de rechtszekerheid van derden die betrokken kunnen zijn bij begunstigend overheidsoptreden, stelt onder andere Schlössels dat voor ieder eenzijdig overheidsoptreden waarbij de rechtspositie van de burger verandert een wettelijke bevoegdheidsgrondslag vereist is.¹⁴⁰ In het geval van het verlenen van een omgevingsvergunning is bijvoorbeeld sprake van een eenzijdig overheidsoptreden waarbij de rechtspositie van de burger beïnvloed wordt.

Het kan gebeuren dat de burger in de veronderstelling is dat hij had mogen vertrouwen op de toezegging tot het verlenen van een omgevingsvergunning, maar dat het betrokken bestuursorgaan dit betwist. In dat geval kan de burger zich uiteindelijk tot de bestuursrechter wenden voor een beroep op het vertrouwensbeginsel. Uit de rechtspraak van de Afdeling blijkt dat het toetsingskader, aan de hand waarvan beoordeeld wordt of de appellant een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel kan doen, diverse keren gewijzigd is. De heersende jurisprudentielijn vóór de uitspraak Overbetuwse paardenbak luidt: *“Dat er aan het bestuursorgaan toe te rekenen concrete, ondubbelzinnige toezeggingen zijn gedaan door een daartoe bevoegd persoon, waaraan rechtens te honoreren verwachtingen kunnen worden ontleend.”*¹⁴¹ Het is daarbij noodzakelijk dat degene die de toezegging gedaan heeft daar de bevoegdheid voor heeft verkregen op basis van delegatie of mandaat. De Afdeling houdt daarmee een strikte bevoegdheidsleer aan. In de uitspraak Overbetuwse paardenbak oordeelt de

¹³⁹ Burkens e.a. 2006, p. 17.

¹⁴⁰ Schlössels 1998, p. 112-113.

¹⁴¹ ABRvS 9 maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP7158, r.o. 2.5.1.

Afdeling dat een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel gedaan kan worden door de appellant, indien er sprake is van gerechtvaardigd vertrouwen. Om te beoordelen of daar sprake van is en een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel gedaan kan worden, voegt de Afdeling het volgende toe aan het bovengenoemde toetsingskader: *“Hiervan kan ook sprake zijn indien deze toezeggingen gedaan zijn door een persoon waarvan de betrokkene op goede grond mocht veronderstellen dat deze de opvatting van het bevoegde orgaan vertolkte.”*¹⁴² Hiermee neemt de Afdeling afstand van de strikte bevoegdheidsleer, er zijn situaties denkbaar waarin het niet langer noodzakelijk dat degene die de toezegging heeft gedaan daar ook daadwerkelijk toe bevoegd is.

In 2019 heeft advocaat-generaal Wattel een conclusie inzake het vertrouwensbeginsel binnen het bestuursrecht genomen. Hij benadrukt in zijn conclusie het belang van het streven naar meer burgerperspectief, zodat de burger bij een beroep op het vertrouwensbeginsel minder vaak met lege handen staat. In navolging van deze conclusie heeft de Afdeling in de uitspraak Amsterdamse dakopbouw een toetsingskader geformuleerd dat uit drie stappen bestaat. Aan de hand van dit stappenplan wordt een beroep op het vertrouwensbeginsel beoordeeld. In de eerste stap staat de kwalificatie van de inlichting centraal, waarbij de vraag is of er sprake is van een toezegging. Deze vraag dient bevestigend beantwoord te worden om toe te komen aan de volgende stap. In de tweede stap gaat het om de toerekenbaarheid van de toezegging. Het is voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel vereist dat de toezegging toerekenbaar is aan een bevoegd bestuursorgaan. In de derde stap staat de belangenafweging centraal, waarbij de contra legem werking en de belangen van derden aan het honoreren van het beroep op het vertrouwensbeginsel in de weg kunnen staan. Ook in de jurisprudentie na de uitspraak Amsterdamse dakopbouw beoordeelt de Afdeling aan de hand van het bovengenoemde stappenplan of een beroep op het vertrouwensbeginsel gehonoreerd dient te worden.

In de uitspraak Overbetuwse paardenbak uit 2017 heeft de Afdeling een belangrijke wijziging aangebracht in het toetsingskader aan de hand waarvan een beroep op het vertrouwensbeginsel wordt beoordeeld. De Afdeling oordeelde dat een toezegging niet langer door een daartoe bevoegd persoon gedaan hoeft te worden, maar dat de toezegging moet kunnen worden toegerekend aan een bevoegd bestuursorgaan. Hiermee heeft de Afdeling afstand gedaan van de strikte bevoegdheidsleer, waarbij ook degene die de toezegging deed daartoe bevoegd diende te zijn. De Afdeling heeft deze formulering vervolgens in de uitspraak Amsterdamse

¹⁴² ABRvS 19 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1946, r.o. 6.2 (*Overbetuwse paardenbak*).

dakopbouw overgenomen in de tweede stap van het stappenplan, waarmee tevens dezelfde – verruimde - bevoegdheidsleer wordt aangehouden. Hoewel bij de verruimde bevoegdheidsleer degene die de toezegging gedaan heeft daartoe niet bevoegd hoeft te zijn, leidt dit niet tot een andere interpretatie van het legaliteitsbeginsel dan wanneer de strikte bevoegdheidsleer wordt aangehouden. Zowel bij de strikte alsmede de verruimde bevoegdheidsleer moet de toezegging toegerekend kunnen worden aan het bevoegde bestuursorgaan, ook wanneer degene die de toezegging heeft gedaan daartoe onbevoegd was. Hiermee sluit de Afdeling in beide gevallen aan bij de opvatting van Schlössels, omdat het begunstigende overheidsoptreden (zoals het verlenen van een omgevingsvergunning) gebaseerd dient te zijn op een wettelijke bevoegdheidsgrondslag. Geconcludeerd kan worden dat de jurisprudentielijn van de Afdeling met betrekking tot de uitleg en toepassing van het vertrouwensbeginsel geen invloed heeft op de interpretatie van het legaliteitsbeginsel. Deze conclusie leidt tot een ontkennend antwoord op de centrale vraag van dit onderzoek.¹⁴³

5.2 Aanbeveling

Naast de conclusie uit de bovenstaande paragraaf, blijkt uit de onderzoeksresultaten dat in 91% van de onderzochte uitspraken ná de uitspraak Amsterdamse dakopbouw het beroep op het vertrouwensbeginsel strandt bij de eerste of tweede stap van het stappenplan aan de hand waarvan de Afdeling het beroep beoordeelt. Slechts in 9% van de onderzochte uitspraken komt de Afdeling toe aan de belangenafweging (stap drie). Van de 91% waarin het beroep op het vertrouwensbeginsel in de eerste of tweede stap strandde oordeelde de Afdeling in het overgrote deel (82%) van de uitspraken dat er geen sprake was van een toezegging, terwijl de appellant daar wel vanuit ging. In de overige (9%) van de uitspraken kon de toezegging niet worden toegerekend aan het bevoegde bestuursorgaan. Mijns inziens is het aan te bevelen om de communicatie vanuit bestuursorganen naar burgers te verbeteren. Met dit standpunt sluit ik aan bij advocaat-generaal Wattel, die in zijn conclusie de hoop op een beter bestuur uitspreekt. Een betere communicatie kan bereikt worden door de personen die in contact komen met burgers vanuit het bevoegde bestuursorgaan beter te instrueren (met betrekking tot verstrekken van inlichtingen waarmee bij de burger de indruk gewekt kan worden dat het om een toezegging gaat) en te mandateren (om te voorkomen dat toezeggingen gedaan worden die niet zijn toe te

¹⁴³ De centrale vraag van dit onderzoek luidt: *'Heeft de jurisprudentielijn van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State met betrekking tot de uitleg en toepassing van het vertrouwensbeginsel invloed op de interpretatie van het legaliteitsbeginsel?'*

rekenen aan het bevoegde bestuursorgaan).¹⁴⁴ Mijns inziens leidt een betere communicatie vanuit een bestuursorgaan ertoe dat de aanvrager van de vergunning weet waar hij aan toe is, wat vervolgens het vertrouwen in de overheid ten goede komt.

¹⁴⁴ Concl. staatsraad A-G Wattel 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896, paragraaf 3.12, bij ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694.

Literatuurlijst

Albers, Gemeentestem 2019

C.L.G.F.H. Albers, 'Een frisse blik op het vertrouwensbeginsel', *Gemeentestem* 2019, afl. 153, p. 772-779.

Barkhuysen e.a. 2019

T. Barkhuysen e.a., *25 jaar Awb In eenheid en verscheidenheid*, Deventer: Wolters Kluwer 2019.

Belifante & De Reede 2009

A.D. Belifante, J.K. de Reede, *Beginnelsen van het Nederlandse staatsrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2009.

Bellekom e.a. 2007

Th. Bellekom e.a., *Compendium van het staatsrecht*, tiende druk, Deventer: Wolters Kluwer 2007.

Bij de Vaate 2015

D.M.A. Bij de Vaate, *Bijzonder ontslagprocesrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2015.

Burkens e.a. 2006

M.C. Burkens e.a., *Beginnelsen van de democratische rechtsstaat: inleiding tot de grondslagen van het Nederlandse staats - en bestuursrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2006.

Damen & Groot, JBplus 2019

L.J.A. Damen & T. Groot, 'Bij het vertrouwensbeginsel van de uitzendleer naar de aankomstleer', *JBplus* 2019, afl. 3, p. 13-21.

Edeler 2009

D. Edeler, *De drinkwaterfluoridering*, Houten: Bohn Stafleu van Loghum 2009.

Gerards 2010

J.H. Gerards, 'Meer rechtsbeginselen in de Awb? Gezichtspunten voor toekomstige codificatie', in: T. Barkhuysen e.a. (red.), *Bestuursrecht harmoniseren: 15 jaar Awb*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2010.

Van Gestel & Vleugel 2011

R.A.J. van Gestel & A. Vleugel, *Herijking van het primaat van de wetgever: de betekenis van kaderwetgeving en delegatie* (rapport Universiteit Tilburg in opdracht van Raad van State), 2011 <https://www.raadvamstate.nl/publish/libary/13/rapport-kaderwetgeving-vgestel-vleugel.pdf>.

Handreiking attributie, mandaat en delegatie 2016

Handreiking attributie, mandaat en delegatie, Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten 2016.

Hora Adema, Idee 1996

L. Hora Adema, 'De burger als vierde macht?', *Idee* 1996, afl. 17, p. 27-29.

Koekkoek 2000

A.K. Koekkoek, *De Grondwet*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2000.

Kortmann 2008

C.A.J.M. Kortmann, *Constitutioneel recht*, Deventer: Wolters Kluwer 2008.

Kortmann 2009

C.A.J.M Kortmann, *Staatsrecht en raison d'Etat*, Deventer: Wolters Kluwer 2009.

Kortmann 2020

T. Kortmann, *Kan een overheidstoezegging verplichten tot het afwijken van de wet?* 28 juli 2020, <https://www.stibbe.com/en/news/2020/july/kan-een-overheidstoezegging-verplichten-tot-het-afwijken-van-de-wet>.

Montesquieu, (1748) 2006

C. De Montesquieu, *De L'Esprit des Lois (Over de geest van de wetten)*, 1748, Vertaling: Jeanne Holierhoek, Boom 2006.

Van Ommeren, Ars Aequi 2010

F.J. van Ommeren, 'Het legaliteitsbeginsel als hoeksteen van het staats- en bestuursrecht ', *Ars Aequi* 2010, afl. 9, p. 6-8.

Ortlep e.a. 2014

R. Ortlep e.a., *NALL special: 15 jaar derde tranche Awb*, Den Haag: Boom juridische uitgevers 2014.

Pennarts 2008

H.F.T. Pennarts, *Beginnelsen van behoorlijk bestuur*, Apeldoorn: Maklu 2008.

Scheltema 1996

M. Scheltema, 'Codificatie van het bestuursrecht', *NTB* 1996.

Schlössels 1998

R.J.N. Schlössels, *Het specialiteitsbeginsel: over de structuur van bestuursbevoegdheden, wetmatigheid van bestuur en beleidsvrijheid*, Den Haag: SDU uitgevers 1998.

Steenbeek 1979

J.G. Steenbeek, *Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen*, 's-Gravenhage: VUGA 1979.

Stout 2009

H. Stout, 'Het legaliteitsbeginsel en de staatsrechtelijke verhouding tussen Koning en wetgever in de negentiende eeuw'. *Bestuurswetenschappen* 2009, nr.2, p. 51-66.

Tolsma 2008

H.D. Tolsma, *Bemiddelend bestuur*, Den Haag: Boom juridische uitgevers 2008.

Van Triet, TBR 2019

N. van Triet, 'Het nieuwe vertrouwensbeginsel. Meer kansen voor de burger?', *TBR* 2019, afl. 7, p. 586-594.

Voermans 2011

Voermans W.J.M. (2011), Legaliteit als middel tot een doel. In: Voermans W.J.M., Borgers M.J., Sieburgh C.H. (red.) *Controverses rondom legaliteit en legitimatie/ preadviezen*. Handelingen Nederlandse Juristen Vereniging nr. 141/2011-1 Deventer: Kluwer. p. 1-101.

Van Wijk, Konijnenbelt & Van Male 2014

H.D. van Wijk, W. Konijnenbelt & R. van Male, *Hoofdstukken van bestuursrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2014.

Hoge Raad

HR 13 januari 1879, ECLI:NL:HR:1879:1 (*Het Meerenberg-arrest*).

HR 22 juni 1973, ECLI:NL:HR:1973:AD2208 (*Fluoriderings-arrest*).

HR 27 juni 1986, ECLI:NL:HR:1986:AC9460 (*Methadonbrief-arrest*).

Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State

ABRvS 8 augustus 2001, ECLI:NL:RVS:2001:AD3365.

ABRvS 25 mei 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT6181.

ABRvS 7 december 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU7546.

ABRvS 12 juli 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AY3740.

ABRvS 20 september 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AY8522.

ABRvS 11 juli 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA9262.

ABRvS 5 september 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB2908.

ABRvS 8 september 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BE9687.

ABRvS 29 september 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN8599.

ABRvS 9 maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP7158.

ABRvS 21 november 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU6302.

ABRvS 4 juli 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX0273.

ABRvS 6 maart 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ3376.

ABRvS 3 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:220.

ABRvS 17 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:413.

ABRvS 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2897.

ABRvS 19 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1946 (*Overbetuwse paardenbak*).

ABRvS 4 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2675.

ABRvS 8 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3446.

Concl. staatsraad A-G Wattel 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:896, bij ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694.

ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694 (*Amsterdamse dakopbouw*)

ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1732.

ABRvS 5 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2281.

ABRvS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2949.

ABRvS 4 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3031.

ABRvS 12 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1278 (*Achtkarspelen*).

ABRvS 22 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1128 (*Westland*).